

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le Droit public dans l'Annexion et le respect des Droits acquis

Etudes sur les Bandites,
le Culte et diverses Situations particulières
au Comté de Nice annexé (1860)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques-Économiques)

Présentée et soutenue le 21 Novembre 1921, à 3 heures 1/2

PAR

Louis TROTABAS

Avocat au Barreau de Nice.



Président : M. A. PILLET.

Suffragants : M. BASDEVANT, Professeur.

M. GIDEL, Chargé de Cours.

ÉDITIONS

DE " LA VIE UNIVERSITAIRE "

13, QUAI DE CONTI, 13

LE DROIT PUBLIC DANS L'ANNEXION

ET

LE RESPECT DES DROITS ACQUIS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552828_0015

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Le Droit public dans l'Annexion et le respect des Droits acquis

Etudes sur les Bandites,
le Culte et diverses Situations particulières
au Comté de Nice annexé (1860)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques-Économiques)

Présentée et soutenue le 21 Novembre 1921, à 3 heures 1/2

PAR

Louis TROTABAS

Avocat au Barreau de Nice.



Président : M. A. PILLET.
Suffragants : M. BASDEVANT, Professeur.
M. GIDEL, Chargé de Cours.

ÉDITIONS
DE " LA VIE UNIVERSITAIRE "
13, QUAI DE CONTI, 13

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les Thèses. Ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

LE DROIT PUBLIC DANS L'ANNEXION

ET

LE RESPECT DES DROITS ACQUIS

AVANT-PROPOS

Cette étude a pour but l'examen de certaines situations juridiques qui se sont présentées d'une façon spéciale dans le Comté de Nice, telles que le *Droit de bandite*. Sans vouloir exposer complètement, en elles-mêmes, des institutions locales, en une monographie toute spécialisée, elle s'attachera à rechercher comment les principes généraux du droit international leur ont été appliqués, lorsque l'annexion de 1860 a introduit dans le Comté la législation française. Des droits régulièrement acquis dans l'ordre du droit public ont-ils pu être respectés malgré une législation nouvelle parfois contradictoire, comment et jusqu'à quel point l'ont-ils été ? (1).

En suite de toute annexion, il est certain que les droits acquis sous la souveraineté de l'Etat cédant doivent être observés par l'Etat cessionnaire, « autant que l'ordre public

(1) Cette étude appartient certainement au Droit International public: « Je donne aux mots public et privé... la même portée que quand il s'agit de droit interne, et, en conséquence, je dis que le Droit International public comprend tous les rapports dans lesquels figure l'Etat, que l'autre partie soit un autre Etat ou un particulier... » (L. Renault, *Introduction à l'étude du Droit International*, Paris 1879).

le permet ». Les études sur les effets juridiques de l'annexion sont nombreuses déjà, et le principe du respect des droits acquis constitue une des bases essentielles des Doctrines professées par M. Pillet. On ne saurait donc revenir sur ce principe ni sur ses applications dans l'ordre du droit privé, où il est absolument reçu, sous la restriction des limites qu'il comporte. Aussi cette étude a-t-elle pour but seulement d'exposer certaines situations juridiques rattachées au Droit public, de rechercher si elles ont pu susciter des droits acquis susceptibles d'être respectés.

Un rapide exposé de l'Histoire du Comté de Nice permettra de mieux unir les différentes études qui suivront, et de rechercher comment ont été conservés, au cours des anciennes transformations territoriales du Comté, les statuts juridiques de ses habitants. Un chapitre suivant sera consacré à l'étude du *droit de bandite*. Il s'agit d'un droit exercé principalement dans les limites du droit privé, pour lequel la notion d'ordre public sera réduite au minimum. On verra cependant que ce *droit de bandite* appartient parfois à des Communes, ou qu'il porte sur des Forêts soumises au contrôle de l'Administration de l'Etat: il peut ainsi soulever des questions de droit public. Dans le troisième chapitre seront réunies certaines situations relatives à l'exercice du Culte. C'est alors la notion du respect des droits acquis qui tendra à disparaître au profit de celle d'ordre public, car le conflit intéresse alors de plus près la souveraineté de l'Etat. Enfin, on examinera certaines questions appartenant toutes au droit public, telles que des dispositions de police (Droit de pêche), l'organisation

judiciaire (Cour d'appel de Chambéry), ou les rapports internationaux (comme la question des zones en Savoie). L'exposé des situations de fait examinées sera suivi d'une étude théorique, dans laquelle on cherchera, d'après les enseignements positifs résultant des conclusions précédentes, jusqu'à quel point des droits régulièrement acquis dans le domaine du droit public peuvent être respectés et conciliés avec les exigences de l'ordre public.

L'examen de situations juridiques diverses a, par sa nature, un caractère fragmentaire, mais ces situations se trouveront liées entr'elles par l'aspect commun sous lequel elles seront étudiées. De plus, une certaine unité, tendant à présenter quelque ensemble, résultera du fait que toutes les recherches se rapporteront spécialement au Comté de Nice, ou à la Savoie, c'est-à-dire au Traité de 1860. Celui-ci a été considéré, à juste titre, comme ayant réalisé une annexion type, assurant en l'espèce, en dehors des passions, le plein développement des principes juridiques. Le temps qui nous sépare aujourd'hui des dernières transformations territoriales qu'il a accomplies, permet d'envisager leurs conséquences dans leur ensemble, et de les connaître aussi parfaitement que possible. L'étude des annexions plus récentes résultant des derniers Traités eut certes offert plus d'actualité ; mais il est encore impossible d'en pouvoir déduire le moindre enseignement : mieux vaut s'apprêter à résoudre les difficultés qu'elles vont fatalement susciter, en se demandant, par un regard en arrière, si la Doctrine et la Jurisprudence sont prêtes à fournir en ces matières des directives solidement établies.

PREMIÈRE PARTIE LE COMTÉ DE NICE ET L'ENSEIGNEMENT DES FAITS ---

CHAPITRE PREMIER

Les Mutations territoriales du Comté de Nice

Le conflit consécutif à l'annexion peut se présenter alors même que le territoire cédé conserve sa propre législation. C'est ce qui se produisait dans l'ancien droit : jusqu'à la Révolution, soit par suite de la personnalité des lois, soit grâce aux modes d'acquisition des Provinces à l'époque féodale, soit enfin grâce aux stipulations des Traités garantissant le maintien des privilèges des pays cédés, il semble que l'autonomie des Provinces était maintenue de la façon la plus absolue. Pour employer les expressions de M. Selosse, le changement se passait alors seulement au sommet de la hiérarchie sociale, dans la transmission du pouvoir souverain. Cependant les conflits d'annexion se posaient déjà, et l'histoire de nos Provinces en fournirait de nombreux exemples.

Quand Louis XI et ses successeurs, selon les dispositions

du Testament de Charles III d'Anjou (du 10 décembre 1481), acquirent la Provence, on considéra que cette union à la France ne changeait rien aux lois et aux coutumes du pays, car elle constituait seulement la jonction d'« un principal à un autre principal ». Est-ce à dire que de la sorte le conflit ne pourra pas naître entre les statuts anciens du Comté, dont le maintien est formellement garanti, et les Ordonnances ou Edits du Royaume? Non certes, car les Rois de France ne se sont pas fait faute de légiférer pour la Provence : un Edit de septembre 1535 traite de la réformation de la Justice ; il est suivi, en octobre, de l'Ordonnance de Provence ; sous François II, l'Edit des Secondes Nocés (de juillet 1560) est applicable au Comté ; l'article 39 de l'Ordonnance de Roussillon, en janvier 1563, modifie le décompte de l'année en Provence, etc.

Dans ces divers cas d'ailleurs, l'autorité des Rois de France s'exerça sans difficulté. Mais il n'en fut pas toujours de même, et une véritable lutte s'institua contre le pouvoir royal quand celui-ci voulut établir de nouveaux impôts. Le Fermier réclamait pour le Roi la directe universelle sur la Provence, qui lui aurait permis de percevoir des taxes nouvelles, et le Comté opposait à ces prétentions que, malgré l'union à la France, le *Franc-alleu* demeurerait tel que par le passé, « de nature et sans titre ». C'est ce qu'invoquent les « remontrances du pays de Provence sur la levée du vingtième, présentées au Roy en conséquence de l'Assemblée Générale des Communautez du 27 novembre 1749 » et du 10 novembre 1750, etc. Une littérature nombreuse défendit alors les intérêts provençaux. Des arguments très sérieux

sont produits dans le *Franc-alleu de Provence*, paru à Aix en 1732, sans nom d'auteur, mais dû vraisemblablement à M^e Jansollen, avocat au Parlement (1).

Ainsi, les conflits consécutifs à l'annexion étaient déjà bien connus dans le droit ancien, malgré toutes les stipulations garantissant le maintien des droits, libertés et franchises des territoires acquis. Cela tient à ce que ce conflit se ramène pratiquement à un conflit dans le temps, et qu'il est alors dominé par le principe de la non-rétroactivité des lois. Malgré tout acte de cession garantissant le maintien de la législation présente, tôt ou tard des lois nouvelles devront être introduites dans tout pays annexé; l'acte de cession, par son caractère de garantie, équivaut à une cristallisation du droit en vigueur. Or, « toute forme positive, quelque satisfaisante qu'elle soit pour le présent, contient un germe d'opposition aux progrès de l'avenir » (Benjamin Constant, *la Religion*). Le Droit ne peut se fixer d'une manière définitive, car il doit répondre à des besoins susceptibles de se transformer, de disparaître, ou, au contraire, de se révéler à l'avenir. Aussi, dans le mode ancien des acquisitions territoriales, les conflits consécutifs à l'annexion ne se trouvaient que retardés et n'étaient que temporairement évités. Dans l'histoire du Comté de Nice, les actes assurant le maintien des lois et coutumes ont été fréquents: cependant là aussi, des conflits sont nés, et, malgré les protestations et les défenses basées sur les vieilles

(1) Pour le Languedoc, qui se trouvait dans une situation analogue, il existe aussi un plaidoyer fort intéressant, présenté par M. Cazeneuve en 1645.

charles et la foi des Traités, la loi nouvelle, — c'est une nécessité — a toujours prévalu contre les dispositions du passé.

§ I^{er}. — LE MUNICIPE NIÇARD JUSQU'AU XIV^e SIÈCLE

Aussi loin que l'on remonte dans son histoire, il semble que les maîtres nouveaux du pays niçois aient toujours eu à cœur de respecter ce qu'avaient établi leurs prédécesseurs, et d'assurer ainsi le maintien de tous les droits nés avant leur établissement. Après avoir conservé sous les Empereurs romains « la faculté de se régir par ses propres lois et de se donner des magistrats spéciaux » (Toselli, t. I. ch. II.), sous la domination franque Nice continua à jouir de ses institutions romaines. Cependant, la Provence n'était pas régie par des lois uniformes, et Nice, dans la première partie du XII^e siècle, se donna des lois particulières, ses « libertez et franchises ». Celles-ci assuraient d'ailleurs parfaitement le maintien de la tradition romaine ; elles constituent, en un code ou *compendium* des statuts, un des plus anciens recueils de lois politiques, civiles, criminelles et administratives, antérieur notamment aux *Statuta Consulatūs* de Gênes de 1143, considérés comme un des monuments législatifs les plus anciens de la région.

Le premier Traité qui, après une conquête, ait garanti aux niçois, dans une forme très précise et intéressante, le maintien de leurs droits, est celui qui fut signé dans les plaines du Var, le 8 juin 1176, par Alphonse I^{er} d'Aragon. Celui-ci succédait à Raymond-Bérenger II, tué récemment devant Nice

qu'il assiégeait, et peut-être est-ce à « cette catastrophe de son prédécesseur » qu'il faut attribuer le traitement particulièrement favorable accordé par Alphonse à la population belliqueuse du Comté. Dans son *Histoire Générale de Provence* (Liv. III), l'abbé Papon note que le monarque aragonais ne traita pas avec les niçois comme avec des rebelles battus : la municipalité représente au contraire des citoyens libres, gouvernés par des lois particulières dont la validité est reconnue, jouissant de privilèges confirmés et d'ailleurs fondés moins sur des concessions particulières que sur des droits évidents de propriété (« ... consuetudines et usus quos quasue usque nunc habuerunt aut deinceps habituri sunt (cives nicie) eis pariter confirmamus atque donamus... »).

Cette chartre du Var renseigne sur le droit public du x^{ix}^e siècle ; elle règle l'organisation du consulat à perpétuité et définit les pouvoirs de juridiction ; elle stipule le rachat de « l'imposto dell'albergo » et la création d'une organisation militaire de cavalerie, prévoyant dans les cas de péril grave les « communes cavalcates », levée en masse pour la défense du pays. Ce traité étant ainsi d'une grande importance, comme il convenait d'en entourer la conclusion de la plus grande solennité, « le Roi et les deux Princes ses frères baisèrent les Consuls sur la bouche, ce qui était alors une marque particulière de haute estime et de bienveillance » (L. Durante) (1).

(1) Le texte in-extenso du Traité a été publié notamment par L. Durante dans le tome I de son *Histoire de Nice* (Liv. II, ch. V, note A). L'ouvrage de Datla, *delle libertà del Comune di Nizza*, étudie tout spécialement l'histoire du Comté à cette époque.

Nice se trouvait alors unie à la Provence par des liens de suzeraineté qui lui laissaient une autonomie de législation totale, suffisante par exemple pour lui permettre de conclure avec l'étranger des conventions commerciales comme par le passé (Ex. : Traité du 29 mars 1189).

On retrouve par la suite des confirmations fréquentes des privilèges résultant du Traité de 1176, notamment en 1209, à l'avènement de Raymond-Bérenger IV (« ... consuetum, consuetudines et usus cum omnibus justiciis... »), et en 1246, quand Béatrice, sa plus jeune fille et son héritière, épousa le frère de Saint-Louis, Charles d'Anjou. Celui-ci, après son aventure sicilienne, octroya même à la Ville, en 1290, la faculté d'élire des syndics extraordinaires revêtus de pouvoirs exécutifs, quand l'urgence et le salut public l'exigeraient.

Mais tout cela offre surtout un intérêt historique, car l'on ne retrouvera pas de litiges soulevés par le heurt de ces vieux statuts contre des dispositions nouvelles. Toutes ces chartes n'auront plus à être invoquées à l'avenir, ce qui semble prouver d'ailleurs qu'elles ont été parfaitement observées, et que les libertés du Municipi niçard n'ont subi aucune atteinte.

§ 2. — NICE A LA SAVOIE

A la fin du xiv^e siècle, le pays niçois s'est brusquement séparé des destinées de la Provence. Dans les troubles politiques qui suivirent la mort tragique de la Reine Jeanne,

dans les luttes entre les Duras et la Maison d'Anjou, la protection qu'offraient à la Ville ses anciens suzerains disparut. A la recherche d'un protecteur pour son pays, et poussé peut-être aussi par son propre intérêt, le Baron Jean Grimaldi de Beuil alla offrir la suzeraineté de Nice au Comte de Savoie. C'était alors « le Comte Rouge », Amédée VII (« le Batailleur » de Froissart), fils du « Comte Vert », dont la devise était « j'atans mon astre ». L'acte négocié au début d'août 1388 à Chambéry fut conclu et signé le 28 dans les environs de Nice, sous un grand orme de l'abbaye de Saint-Pons. L'union de Nice à la Savoie n'était pas parfaite de ce jour, car un délai de trois ans réservait les droits de Ladislas, Roi de Naples et descendant de la Reine Jeanne. Mais celui-ci, par LL. PP. données à Gaète le 30 mars 1389 reconnut la réunion absolue à la Savoie, et, en 1391, les trois ans étant écoulés, le Grand Bailli de Savoie vint à Nice, et y reçut, le 16 novembre, dans l'Eglise cathédrale du Château, les hommages des vigueries.

La Charte de Saint-Pons est d'une importance capitale dans l'histoire du Comté de Nice. Cet acte particulièrement intéressant a consacré, selon les principes alors en vigueur, le maintien de tous les droits dont jouissaient les habitants des vigueries réunies à la Savoie, en termes si forts qu'il a pu être invoqué durant plusieurs siècles. Malgré le changement de souveraineté de 1388, toutes les libertés du pays niçois restèrent intactes : l'exemption des droits de gabelle, l'affranchissement des charges de guerre (sauf les *cavalcates* prévues par le Traité de 1176) ; l'élection libre des Consuls et des Conseillers, les franchises du port furent principale-

ment spécifiées. Selon les usages de l'époque, les promesses du Comte furent garanties par le serment : d'après une pièce conservée aux archives de Roquesteron, relatant la cession de cette ville et de Sigale (qui eut lieu peu de temps après l'acte de Saint-Pons, le 18 octobre), Amédée VII, assis et tenant dans ses mains le Missel, jure de conserver à ces pays toutes les libertés et juridictions qui leur ont été accordées par les anciens maîtres, « in perpetuum sibi et successoribus ejus ». Les articles les plus intéressants de la charte de Saint-Pons sont l'article VII, qui détermine les devoirs de protection du Comte, les articles X, XXI et XXVII sur les pouvoirs de juridiction, l'article XIII qui régit la vieille coutume des « lettere di marca », et enfin l'article XXXII qui assure globalement le maintien de tous les droits existants (1).

Dans les années qui suivirent, sous la Régence d'Anne de Bourbon (le Comte Rouge étant mort à Ripaille à la suite de l'application d'un emplâtre qu'un empirique lui posa sur la nuque), le maintien des statuts locaux fut plusieurs fois consacré, en 1391, par exemple, en faveur des habitants d'Utelle. En conséquence, les droits antérieurs à l'union à la Savoie furent invoqués à propos d'une affaire qui divisa les nobles et les bourgeois de Nice en 1431. Il s'agissait de l'élection des magistrats, et, contre les nobles, les bour-

(1) « ...et dictus D. Comes imperialis uicarius teneatur eidem ciuitati et locis uicarie eiusdem uniuersitatibus hominibus cuiuslibet dictorum ciuitatem et locorum confirmare omnia et singula privilegia franchisesias libertates statuta quecumque tam regalia quam municipalia et consuetudines scriptas et non scriptas que et quas predicta ciuitas Nicie et loca sue uicarie per scripturam uel alium quemuis modum legitimum ostenderent et monstrarent se habuisse et habere... » (Cf. Datta, *op. cit.*).

geois invoquaient des textes anciens, remontant à la Reine Jeanne. Il y eut de véritables émeutes, que l'Evêque ni le Gouverneur ne purent apaiser. Amédée VIII (celui-là même qui fut par la suite un Pape éphémère, sous le nom de Félix V), envoya à Nice deux de ses Conseillers et évoqua l'affaire devant son Tribunal Ducal. Par sa sentence, le 16 juillet 1432, il se prononça contre la noblesse, étant particulièrement obligé par la Charte de 1388 à maintenir irrévocablement les anciens statuts municipaux de la Ville. Ainsi, les lois provençales continuent à être en vigueur à Nice, même en ce qui touche l'organisation des pouvoirs publics. Pourtant, des modifications seront apportées par la suite, et en 1559 par exemple, les vigueries sont divisées en Préfectures, ayant chacune un Juge-mage ou Préfet, dont on appelle devant le Sénat de Turin ou la Grande Chancellerie de Savoie. Et tout en confirmant le maintien des vieilles coutumes aussi souvent qu'il le fallait pour calmer les craintes ou les susceptibilités des niçois, en 1438 à Thonon, ou en 1448 à Pignerol, malgré l'ancien privilège d'après lequel l'Administration devait être exercée par des officiers originaires du Comté, l'Histoire nous apprend que les Préfets furent bien souvent des savoyards ou des piémontais.

Dans une circonstance curieuse, le Traité de 1388 a été invoqué par les niçois. Ce fut au moment de l'entrevue de François I^{er} et de Charles Quint. Paul III, choisi comme Médiateur, se présenta aux portes de Nice avec l'escorte de ses Gardes : les habitants ne voulurent pas le laisser pénétrer avec ses soldats, malgré l'ordre du Duc Charles, disant que celui-ci ne pouvait abdiquer sa souveraineté entre

les mains d'un étranger. Une clause de la Charte de Saint-Pons stipulait en effet que le Comte de Savoie, tout en ayant les droits de souveraineté sur Nice, ne pourrait placer la ville sous la puissance d'un autre Prince. Plus sérieusement qu'au xvi^e siècle, cette clause justifia les protestations qui s'élevèrent à Nice en 1718, en vain d'ailleurs, quand un Traité du 28 septembre, établissant des frontières nouvelles selon les dispositions des Traités d'Utrecht, céda la vallée de Barcelonnette à la France. Et plus récemment, on a invoqué à nouveau cette ancienne clause pour s'élever contre le Traité de 1860 : c'était un des arguments les plus forts que Garibaldi, dans son discours du 12 avril 1860, développait à la Chambre de Turin, au moment de la discussion du Traité, que le Député de Nice attaquait avec une extrême violence. Ainsi les dispositions des anciens Traités, même les plus formelles, finissent par disparaître devant l'Histoire implacable, ou les politiques souvent oublieuses ; cependant, la Charte de Saint-Pons ne pouvait faire obstacle à l'application du Traité de Turin, puisque cette charte était un contrat entre les habitants du Comté et la Maison de Savoie : le plébiscite, en ratifiant l'annexion à la France, a relevé le successeur d'Amédée VII de l'obligation qu'il avait de ne pas aliéner, de lui-même, les territoires unis en 1388.

Il advint au Comté de Nice, jusqu'au xviii^e siècle, comme d'ailleurs à la Savoie elle-même, de se trouver à plusieurs reprises placé sous la domination française (ou espagnole). Mais quand s'établissait ainsi une souveraineté de fait et momentanée, les droits des pays conquis n'étaient nullement

influencés par la législation des conquérants. On voit alors les conséquences juridiques de la conquête déterminées avant son accomplissement, ce qui est au moins curieux.

Quand François I^{er}, avant d'avoir renoncé à ses prétentions sur Nice (Crépy, 14 oct. 1544), aidé des Turcs, dont l'assaut devait susciter l'héroïsme de Catherine Ségurane, voulut s'emparer de la citadelle, il dépêcha un parlementaire avant d'en ordonner l'attaque. Celui-ci déclara aux notables que la soumission de la Ville n'entraînerait pour elle la perte d'aucun privilège, car tous ses droits, toutes ses immunités seraient scrupuleusement respectés. Cependant l'occupation eut parfois, dès cette époque, des suites effectives dans le régime juridique des provinces, et la législation des Ordonnances vint rajeunir les dispositions archaïques de la juridiction et de la procédure savoisiennes : c'est ainsi qu'après les invasions du xvi^e siècle, le Parlement de Chambéry étendit à la Savoie certaines dispositions législatives françaises, comme l'Ordonnance de Villers-Cotterets.

C'est en 1691 que l'on stipula de la façon la plus précise les conséquences que la conquête devait entraîner pour les niçois. Alors, comme au xvi^e siècle, c'est avant l'assaut que les Consuls négocièrent les « conditions à traiter avec les français dans le cas où la ville de Nice se trouverait forcée de se rendre ». Et, de bonne guerre, il était entendu « que si le Château ne pouvait être pris par la présente armée, celle-ci devrait se retirer, et la ville comme le Comté resteraient sous la domination de S. A. R. ». C'est dans une réunion populaire tenue à Sainte-Réparate le 26 mars que le Grand Conseil de la Ville de Nice arrêta les

conditions auxquelles il voulait bien se rendre aux français. Une députation alla présenter à Catinat, alors campé à Cimiez, le texte de ces conditions. Il y est stipulé :

« ... 5^o) ... que toutes les affaires en cours seront terminées par où elles furent commencées, par devant le for ecclésiastique ou par devant le séculier...

« 7^o) Que la ville sera maintenue en possession des gabelles et de tous autres droits en vigueur, avec liberté d'en imposer d'autres sans nulle réserve ; et que, au contraire, S. M. ne pourra en aucune manière mettre des impositions ni sur la Ville ni sur le Comté.

« 8^o) Que l'on sera tenu d'observer les articles du Port-franc.

« 9^o) Que S. M. T. C. confirmera et laissera dans l'exercice de leurs fonctions tous les employés du Sénat, de la Préfecture, juges et autres magistrats...

« 10^o) La ville, le Comté, vallées et terres adjacentes ne seront pas annexés au Gouvernement Général de la Provence ; mais S. M. T. C. les pourvoira d'un Gouvernement indépendant, ayant les mêmes prérogatives et la même autorité que celui de Provence...

« 12^o) On continuera à dresser tous les actes en langue italienne.

« 18^o) Seront compris dans le présent Traité, les Juifs qui habitent cette ville et qui y sont venus sous les privilèges accordés par S. A. R. Ils y vivront de la même manière que présentement...

« 22^o) S'il venait à surgir quelque difficulté pour l'intelligence ou l'interprétation de la présente capitulation,

« on devra toujours agir en faveur de la ville, des citoyens
« et des habitants...

« 23^o Que le Consul anglais, ainsi que tous ses agents
« ne pourront être lésés dans leur personne, leurs biens,
« leurs effets et créances... »

Au-dessous de cette pièce est écrit par Catinat : « J'ay
accordé les articles cy-dessus en ce qui regarde les privi-
lèges, on s'en rapportera aux livres. Fait au Camp devant
Villefranche, le 26 mars 1691, Catinat ».

Après la signature, deux otages furent échangés, l'assaut
fut donné, et le Château de Nice enlevé par les Français.
L'occupation française, qui devait durer cette fois-ci jusqu'au
Traité de Turin de 1696, fut effective, et, dès le mois
d'avril, le Sénat rendit la justice au nom de Louis XIV.
Aussi, pour assurer l'exécution de la capitulation, un mé-
moire présenté au Roi de la part des Consuls de la ville
de Nice, fut envoyé à Versailles (1).

Il est certain que des actes antérieurs à la conquête exer-
cèrent encore leurs effets durant l'occupation, puisque nous
voyons par exemple, malgré la présence des autorités fran-
çaises, le Conseil de la Ville se rassembler et même se renou-
veller d'après l'ancien décret signé par le Sénateur-Préfet
Fr. Miloni (2). Cependant, à en croire les doléances d'un

(1) La réponse du Roi, du 15 avril 1692, est signée L. Pellièvre. Elle
concerne également la protection des niçois dans le Levant par les Consuls
français, et les conditions d'échange de la monnaie du Piémont « qui
continuait à avoir cours comme auparavant pour la facilité du commerce »
dans le Comté de Nice.

(2) J.-B. Toselli, Ch. XXXII.

contemporain (1), les droits des niçois n'auraient pas toujours été scrupuleusement observés : « Questi benedetti francesi non hanno osservato il promesso della capitolazione, ed hanno perfino difesa la caccia ; chi voleva andare fuori dei luoghi vietati conveniva avesse un biglietto dal S. della Fora, Governatore. Nè anche li cani potevano andar oltre il Barri-Vecchio, altrimenti vi era la guardia che li ammazzava... ». M^e Giraudi, qui avait, il est vrai, collaboré personnellement, au moins comme secrétaire, à la rédaction de la capitulation de 1691, semble bien avoir du respect de ses droits par l'autorité française un souci exagéré : se plaindrait-on, aujourd'hui, d'une armée d'occupation qui se bornerait à interdire la chasse, à exiger des laissez-passer, et à s'opposer à la circulation des chiens errants ? Ce qui prouve, d'ailleurs, que les niçois eurent leurs droits très suffisamment protégés par la capitulation de Catinat, c'est que, quelques années plus tard, lorsque le Duc de la Feuilleade vint encore mettre le siège devant le Château, les Consuls se rendirent auprès de lui et sollicitèrent les mêmes conditions (10 avril 1705).

Naturellement, au fur et à mesure que les Traités de Paix chassaient les armées d'occupation, les Princes de la Maison de Savoie reprenaient l'exercice de leur souveraineté effective sur le Comté de Nice, et chaque fois, comme Emmanuel-Philibert en janvier 1577, ils confirmaient les anciens privilèges. Aussi voit-on, malgré tous ces bouleversements politiques, les vieilles Chartes conserver leur valeur, surtout celle de 1388.

(1) *Mémoires* du Notaire H. Giraudi.

Dans une circonstance assez sérieuse celle-ci fut invoquée en 1723. A cette époque éclatèrent des troubles causés par les efforts que fit l'Administration pour percevoir un impôt nouveau, manifestement contraire au seul don gratuit prévu par la Charte de Saint-Pons. L'Intendant Général de la Ville et du Comté de Nice, P.-M. Zoppi, « voulut heurter de front les anciens privilèges municipaux. Les Consuls, jaloux de défendre ce dépôt sacré, lui opposèrent une vigoureuse résistance ; ils furent soutenus par la masse de la population. A la séance qui eut lieu le 24 septembre, à l'Hotel de Ville, l'Intendant prétendit à tout compte obtenir une délibération portant l'établissement annuel d'un impôt territorial : le peuple s'attroupa sous les fenêtres du Palais en poussant des menaces et des imprécations ; Zoppi, effrayé, sortit du Conseil, et se sauva dans une maison voisine où il resta caché jusqu'à ce que le Gouverneur vint le dégager avec les soldats de la garnison. Le Roi désavoua la conduite de cet administrateur, et le rappela au Piémont ; mais voulant aussi punir les Consuls de ce qu'ils n'avaient pas su prévenir une émeute populaire, il les exila tous les quatre à Saluces ; ils y restèrent deux mois, sous la surveillance de l'autorité militaire ; au bout de ce terme, ils obtinrent leur réintégration parce que les informations précises sur cette affaire éclairèrent la conscience du Souverain (1) ».

Ainsi, même contre l'intérêt du Trésor royal, des droits anciens garantis par les Traités ont pu recevoir leur pleine

(1) Durante, Liv. VII, Ch. II.

application. Mais en fait, on doit reconnaître que l'exercice de ces droits est l'exception. Malgré toutes les déclarations assurant aux niçois le respect des droits qu'ils avaient acquis sous divers régimes, les Princes de la Maison de Savoie ont peu à peu sapé tous les privilèges. En matière de droit public, le dernier coup fut porté par les LL. PP. (de Chambéry) du 4 septembre 1775, qui abolirent les franchises municipales. Pourtant « on laissa aux Consuls le costume pisan qu'ils portaient depuis 700 ans ; c'est tout ce qui leur reste de leurs anciennes attributions, car les attributions du pouvoir administratif et la responsabilité des fonds communaux devinrent le partage de l'Administrateur noble ; la masse ne se demanda pas ce qui restait sous ces costumes, des anciens privilèges de la Cité, et c'est ainsi que disparurent, par un coup d'état, les derniers vestiges de notre ancien municipe » (1).

§ 3. — DE LA RÉVOLUTION FRANÇAISE A 1860

Après cette longue histoire d'annexions ou de soumissions temporaires à une autorité, dans l'ensemble, et tout au moins à l'origine, respectueuse des droits, même politiques, établis par ses prédécesseurs, la première union à la France entraîna au contraire des conséquences tout à fait opposées. Par le principe de la Liberté, et pour le plus grand bien des peuples conquis, la Révolution n'entendait tenir aucun compte du passé, et, loin de respecter

(1) J.-B. Toselli ; I, Ch. XXXVII.

les droits acquis sous l'ancien régime, elle l'en proclamait globalement l'abolition. « Les Révolutions sont le sommeil des Lois ».

Dès qu'il eut franchi le Var, en octobre 1790, le Général d'Anselme, aidé de Barras, se mit en devoir d'organiser une Municipalité toute nouvelle et un Comité permanent, qui devint par la suite l'« Administration provisoire de la Ville et du ci-devant Comté de Nice ». Aucune institution ne survécut à l'organisation nouvelle, que le général justifiait par la fuite des officiers municipaux sardes ; c'est ainsi que Barras, après le départ de Mgr. Valperga, n'hésita pas à s'emparer de l'Evêché pour le mettre à la disposition de l'« Administration provisoire ». Quelques jours après, il installa un Tribunal Civil et criminel, puis un Tribunal de commerce, destinés à remplacer le Sénat et le Consulat de la mer. Et cependant, d'Anselme, selon les usages des armées de la République, et aidé par une délégation grassoise, organisait une société populaire, à caractère maçonnique, pour faciliter l'introduction des organisations nouvelles. Fier de son œuvre, le Général en rendit compte à la Convention en ces termes : « Après avoir pris possession du Comté de Nice au nom de la Nation française, j'ai cru que je devais d'abord lui donner des administrations et des municipalités... » (8 oct. 1792). Mais, à Paris, on était plus respectueux des principes, et, dans son rapport, Lasource désapprouva absolument la conduite du Général : « entraîné par l'impulsion du patriotisme bien connu qui l'anime, plus versé dans l'art des combats que dans la théorie des principes... Anselme, en prenant possession du

Comté de Nice au nom de la Nation française, s'est occupé à municipaliser cette contrée, et lui a donné des Administrations et des Tribunaux. Citoyens, c'est un droit que vous n'avez pas, vous ne sauriez le transmettre... La force n'a point d'avis ; un Général qui conseille à la tête d'une armée est un maître qui commande... » (1).

Le traitement infligé par d'Anselme au Comté de Nice, fut d'ailleurs unique dans l'histoire des conquêtes de la Révolution. A la même époque, Dumouriez était en Belgique, Custine campait sur le Rhin et Montesquiou avait conquis la Savoie ; mais tous trois s'étaient bornés à prendre des mesures d'ordre strictement militaire, sans s'immiscer dans l'administration civile du pays. Au lieu d'agir de leur propre autorité, ils s'adressèrent au Comité diplomatique pour lui demander des instructions. En fait, le résultat pratique fut le même, car les institutions politiques ne survécurent pas plus en Savoie qu'à Nice à la conquête française. Mais la méthode suivie par Montesquiou était sûrement préférable à celle qu'adopta d'Anselme ; elle eut au moins le mérite de ne pas troubler la situation, si bien que dès novembre 1792 la Savoie était unie à la France,

(1) Conv. Nat., séance du 24 oct. 1792, Archives parlementaires, T. 52. La doctrine de la Convention fut consacrée par le Décret du 15 décembre 1792 : « Dans les pays qui sont occupés par les armées de la République française, les généraux proclameront sur le champ, au nom de la Nation française, l'abolition des impôts ou contributions existantes... et généralement de tous les privilèges. Ils déclareront au peuple qu'ils lui apportent paix, secours, fraternité, liberté et égalité. Ils proclameront la souveraineté du peuple et la suppression de toutes les autorités existantes ; ils convoqueront de suite le peuple en assemblées primaires ou communales pour créer et organiser une administration provisoire... »

tandis que le Comté de Nice dut attendre sa réunion plus longtemps. L'annexion se trouvait retardée par l'établissement des assemblées primaires nécessitées par le plébiscite, par l'organisation des « Colons marseillais » succédant à l'« Administration provisoire » de 1790, par l'installation de tribunaux nouveaux (janv. 1793) destinés à remplacer ceux créés par Barras contrairement aux principes consacrés et établis par la République française.

Au milieu de la disparition générale de toutes les institutions publiques particulières, on trouve cependant un essai timide en vue de maintenir un ancien privilège du Comté de Nice. Dans le rapport qu'il présenta à la Convention le 11^{er} juillet 1793, au nom des commissaires envoyés pour organiser les départements du Mont-Blanc et des Alpes-Maritimes, Grégoire constate que le rétablissement du port-franc est unanimement réclamé. Certes, pour le conventionnel, « le maintien des franchises paraît peu conforme aux principes de l'égalité ; le seul mot de privilège est fait pour révolter les républicains... » ; mais cependant il reconnaît le bien-fondé de la demande, qu'il justifie au point de vue économique. Mais si, à propos de l'établissement du cadastre, Grégoire constate que Nice ne payait autrefois pas d'impôts, il ne lui vient même pas à l'idée que ce privilège puisse être maintenu, et les franchises du port subirent le même sort que toutes les immunités fiscales, et disparurent avec elles. Ainsi, il semble bien que les vieilles institutions du Comté, tour à tour maintenues par les savoyards succédant aux provençaux, ou par les français succédant, temporairement, aux savoyards, aient entièrement disparu avec la

conquête républicaine, que la Sardaigne, d'ailleurs, après Lodi, en floréal IV, reconnut officiellement.

Mais 1814, et ses intrigues, amena le retour de Nice à la Maison de Savoie. Les grands événements ne sont pas toujours de grandes leçons, et, après la Révolution et l'Empire, nombreux étaient encore, parmi les souverains, ceux qui « n'avaient rien appris ». Le Roi de Sardaigne était de ceux-là, et c'est en s'écriant : « *Tut'coma dinans !* » qu'il reprit possession de ses états.

« *Tut'coma dinans* », c'était, aussi délibérément que d'Anselme en 90, ne pas tenir compte de la situation de fait présente, et négliger les droits acquis sous l'autorité du dernier régime. Mais c'était aussi ressusciter les vieilles chartes que nous croyions mortes, et, de fait, les institutions et privilèges de la Ville furent tous remis en vigueur par l'édit du 21 mai 1814. La Ville recouvra ses Consuls, et les Consuls recouvrèrent leur ancien costume pisan : vêtus de noir, l'étole en velours cramoisi sur l'épaule gauche, en signe de commandement, tenue par un large bouton de soie blanche, ils représentaient bien le retour de tout le passé. Mais tout ce passé ne ressuscita pas avec une égale vigueur, et, malgré ses termes généraux, l'édit de mai ne rétablit pas intégralement les anciens droits. Tout ce qui n'avait qu'une importance très relative, comme le beau costume des Consuls, ou encore comme certaines sonneries de cloches prescrites au ^{xvii}^e siècle, en conséquence de vœux pour conjurer des calamités, fut effectivement rétabli. Mais on peut dire que les effets de l'édit de 1814 s'arrêtèrent là. L'organisation du municipe, dès 1832, fut remaniée par

Charles-Albert. 1848 amena des mesures, telles que l'imposition de la langue italienne dans les écoles et les tribunaux, ou l'Ordonnance sur la fermeture des cafés pendant les heures d'offices. Des troubles en résultèrent, car les niçois voyaient dans tout cela des atteintes à leurs droits rétablis, et l'*Echo des Alpes-Maritimes*, se lamentant de la disparition des privilèges, se demandait : « Est-ce parce que Nice n'appartient plus à la Savoie par donation volontaire, mais par droit de conquête ? Sommes-nous destinés à devenir l'Irlande de L'Italie ? »

Et le gouvernement royal ne s'en tint pas là : il entreprit de détruire, malgré le « Tut'coma dinans ! » de Victor-Emmanuel, une vieille institution du droit public niçois, le port-franc. Pourtant, les Rois de Sardaigne avaient bien souvent confirmé les privilèges sur lesquels reposaient ces franchises, et celles-ci tenaient fort au cœur des habitants du Comté, dont elles favorisaient les intérêts. Mais c'est en vain que, sur l'initiative de M. Avigdor, une adresse à la Nation, aux Chambres et au Roi, appuyée sur le Traité de 1388, fut présentée le 14 mai 1851, pour démontrer « que ces
« franchises ayant leur origine dans un contrat politique
« qui ne peut être entamé sans le consentement mutuel des
« parties contractantes, constituent un droit imprescriptible
« et sacré ;

« Que le Traité de 1815, base du droit européen moderne,
« n'a fait que confirmer les contrats anciens, puisque le
« Comté de Nice a été rendu à la maison de Savoie en
« vertu de sa possession antérieure... ;

« Le peuple de Nice rappelle le Gouvernement sarde à

« la foi des Traités ; il proteste contre l'impôt du blé et
« l'impôt du sel déjà établis ; contre le nouveau projet de
« réforme douanière ; enfin contre tout acte portant atteinte
« à des droits et franchises dont il réclame le rétablissement
« et la conservation dans toute leur intégrité.

« A défaut, le peuple de Nice, plaçant le droit au-dessus
« de la force, serait réduit à considérer le contrat d'annexion
« comme rompu par le gouvernement lui-même, et à revendi-
« quer son indépendance » (14 mai 1851).

Les seuls résultats pratiques de cette adresse furent la révocation d'un Avocat-juge, l'arrestation d'Avigdor, l'expulsion des rédacteurs de *L'Avenir de Nice*. Deux mois après, le port-franc avait vécu. Et cependant la Sardaigne prétendait bien respecter les vieux droits des niçois, qu'elle avait elle-même fait revivre, puisque les cloches des Eglises continuaient à sonner en conséquence d'un vœu émis en occasion de peste, dans un acte consulaire du 23 mai 1631...

A un autre point de vue, il convient encore d'observer que, malgré l'édit de 1814, d'un trait de plume, Victor-Emmanuel ne put abolir près de 25 années de l'histoire la plus mouvementée et la plus chargée du Comté. La Révolution française avait établi des principes que les règles du passé n'admettaient pas, mais qui devaient l'emporter sur elles. Comme au xvi^e siècle, après la conquête de François I^{er}, il fallut, au moins en partie, remanier la législation sarde. L'édit du 21 mai 1814, suggéré dans son absolu par le Comte Cerruti, et qui, sans égard pour aucune autre loi, rétablissait l'ancien ordre de choses, fut bientôt suivi par l'édit du 10 juin portant abolition de la torture

et de l'infamie, et par celui du 22 septembre 1818, garantissant les acquisitions effectuées sous la domination française (1).

De même, dans une autre branche du droit public niçois, en ce qui concerne le statut spécial des Juifs, l'édit du 21 mai 1814 eut pour effet, naturellement, de rétablir toutes les réglementations de l'ancien régime. Les Juifs de Nice n'avaient pas toujours subi le traitement barbare du *Judy-sium* et ils reçurent parfois des franchises très importantes, comme en 1648 par l'édit du 23 septembre relatif aux franchises du port ; mais quelque adouci qu'ait alors été leur sort, il n'avait jamais atteint, sous la domination sarde, le degré de liberté établi par les décrets du 17 mars et du 20 juillet 1808. Aussi, l'Assemblée Générale des Israélites refusa-t-elle de se soumettre au rétablissement des anciennes constitutions, qui devait résulter de l'édit de 1814, et Victor-Emmanuel, par des Ordonnances nouvelles du 20 février et du 30 décembre 1815, dût reconnaître et accepter, en ces matières de police, une situation créée sous un régime qu'il avait prétendu ignorer.

§ 4. — LE TRAITÉ DE TURIN

« Le fait de la réunion n'entraîne pas nécessairement
« la soumission du pays annexé aux lois civiles et adminis-
« tratives de l'Etat auquel il est incorporé. Il conserve sa

(1) Cf. Manno, références nos 2849 et suivantes.

« législation, car il n'est pas incompatible que dans l'exer-
« cice de la même souveraineté il y ait plusieurs lois civi-
« les ou administratives différentes... Lorsque l'on veut que
« le pays réuni ait la même législation que les anciennes
« provinces, il faut faire dans ce pays une promulgation
« spéciale de toute cette législation » (1).

Telle était, à la veille du Traité, l'opinion généralement admise sur les conséquences que la « rectification de frontières » allait entraîner sur les droits des niçois et des savoyards. Cette doctrine est inspirée par le souci de respecter dans la province cédée toute situation juridique pré-existante ; d'ailleurs les déclarations faites à l'époque, au moment de la préparation et de la première application du Traité, posent comme un principe absolu le maintien des droits acquis sous l'autorité des lois sardes. En fait, le Comté de Nice, pas plus que la Savoie, ne conserva son autonomie juridique, car la législation française fut rapidement étendue à ces provinces ; avant le 1^{er} janvier 1861, date à laquelle les lois de l'Empire devaient entrer en vigueur, selon le S. C. du 12 juin 1860, on trouve plus de 50 décrets organisant et préparant l'introduction de la législation française. Aussi les difficultés consécutives à l'annexion ne proviennent plus du conflit entre des dispositions législatives sardes survivantes et des textes français, mais du fait que les situations juridiques nées sous la domination sarde allaient continuer à produire leurs effets sous la souveraineté française, en vertu du principe du respect

(1) Duverdy, *Changement de Souveraineté*. *Gazette des Tribunaux*, 23 mai 1860.

des droits acquis. Ainsi, sans qu'il soit besoin de discuter pour l'instant comment doivent être maintenus dans une annexion des droits antérieurement acquis, on peut constater que les principes de 1860 condamnent ceux de 1790 et de 1814, sans revenir cependant aux errements de l'ancien régime.

Les solutions de 1860 ne constituent pas une brusque révélation ; elles ont été tout naturellement amenées par les transformations opérées dans l'esprit public depuis le commencement du siècle. Durant les années précédentes, on voit souvent invoquer, dans les mêmes termes, le principe du respect dû aux droits acquis. Ainsi, en 1848, au moment des difficultés qui surgirent entre la Savoie et le Piémont, dans une affaire de traitements ecclésiastiques, le Conseil divisionnaire de Chambéry défendait les droits des curés en faisant ressortir que le gouvernement sarde avait pris en Savoie la succession de l'état français ; or, quand la France s'était emparée des biens ecclésiastiques, elle s'était, en contre partie, chargé de servir un traitement au clergé : le gouvernement sarde, qui, au moment de la cession, avait reçu un capital de 30 millions pour assurer le service de ces traitements, ne pouvait aucunement se dérober à ses obligations (Cf. Trésal, Ch. II). Ce sont les arguments mêmes que l'on emploiera quelque vingt ans plus tard pour défendre, alors contre le gouvernement français, le droit des chanoines dans l'affaire des *Cartelli*.

Dans une circonstance assez curieuse, rapportée par Henry d'Ideville (Ch. 16), à quelques années de là, le gouvernement régulier de Turin reconnut sans difficulté un contrat passé

par le gouvernement insurrectionnel de Garibaldi. Celui-ci, au moment de la conquête de Naples, avait été rejoint par Al. Dumas; et dans le gouvernement nouveau, notre romancier se fit attribuer une sinécure officielle, quelque chose comme la Surintendance des Beaux-Arts; naturellement, Dumas n'avait pas de droit à invoquer pour conserver sa fonction, et quand l'ordre fut rétabli, il fut évincé de sa charge sans hésitation; mais le gouvernement de Turin reconnut alors un contrat par lequel Garibaldi accordait une somme de 30.000 francs à Dumas, qui s'engageait à écrire, d'après des annales secrètes mises à sa disposition, l'histoire de la Maison de Bourbon à Naples.

Les exemples de cette nature ne font pas défaut, et c'est tout naturellement qu'ils conduisent à la doctrine de 1860, d'après laquelle l'Etat annexant est tenu de respecter les droits acquis conformément au droit de l'Etat cédant.

Avant la signature du Traité, les niçois, et les savoyards surtout, se préoccupèrent beaucoup de savoir ce qu'il allait advenir de leurs droits actuels. Le Comte Greyfié de Bellecombe, dans le mémoire qu'il remit à Napoléon III, le 20 mars, s'exprimait ainsi: « Sur quelques points seulement
« nos constitutions seront regrettées. V. M. les fera sans
« doute étudier pour examiner s'il n'y a rien à y prendre
« pour la France; rien à laisser de spécial à la Savoie,
« tout au moins pour ménager la transition ». M. Trésal rapporte également les termes de la lettre de Mgr. Billiet, remise à Thouvenel, dans laquelle l'Archevêque de Chambéry, à propos de la libre collation des cures par les Evêques, indique qu' « il faudrait obtenir l'assurance que les usages

« et privilèges, dont l'Eglise de Savoie jouit actuellement, lui « seront conservés ». Et le mouvement « France et Zone », qui entraîna le plébiscite que l'on sait, montre à quel point les savoyards se préoccupèrent du maintien de leurs droits au moment de leur union à la France. Enfin les adresses nombreuses que les municipalités votèrent après la réponse de l'Empereur à la députation du Comte Greyfié de Bellecombe présentent encore un intérêt dû à ce que le Traité allait avoir pour conséquence de ramener les provinces sous la domination française, et de permettre ainsi de ressusciter certaines situations de la Révolution et de l'Empire. Il y avait là, en quelque sorte, une application de la vieille théorie du *postliminium*, moins radicale cependant qu'en 1814. Les représentants de Puget-Théniers s'exprimèrent ainsi : « ... confiants dans le cœur généreux de V. M., ils « osent espérer que dans la réorganisation de ce nouveau « département, cette ville recouvrera l'importance qu'elle « avait sous le premier Empire par le rétablissement de « l'arrondissement. Ils se proposent de transmettre à V. M. une humble supplique à cet égard... »

Au point de vue positif, le maintien des droits acquis antérieurement à la réunion de la Savoie et de Nice à la France a été formellement garanti. On ne peut négliger en premier lieu le discours de l'Empereur à la députation savoisiennne reçue aux Tuileries le 21 mars 1860, dans lequel Napoléon III déclarait, en réponse aux demandes présentées par le Comte Greyfié, dont il a été déjà question. « Je tiendrai à honneur de réaliser toutes vos espérances ». Mais, surtout, des textes précis sont intervenus en ce sens, dont

d'aucuns sont d'autant plus forts qu'ils sont inscrits dans des Traités ou des conventions, contrats que la volonté d'une seule des parties ne saurait modifier (Cf. art. V du Traité de Turin ; arts. V et VII de la Convention du 23 août 1860). Très généralement, dans le rapport précédent le Décret du 22 août 1860, le Garde des Sceaux, interprète du Gouvernement de l'Empereur, disait : « Il faut qu'une sanction formelle soit donnée aux droits acquis ».

Connaissant ces principes, on peut maintenant rechercher, dans les chapitres suivants, ce qu'il est advenu, depuis 1860, de certaines situations juridiques choisies dans le Droit public, nées sous le régime sarde, et soumises ensuite aux lois françaises.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

1^o — Bibliographies locales :

- A. MANNO E VINC. PROMIS, *Bibliografia storica della monarchia di Savoia*, (Torino, 9 vol.).
- L. LIZAN, *Bibliographie générale du Département des Alpes-Maritimes* (Nice, 1900).
- EYNAUDI et CASAL, *Catalogue alphabétique du Fonds de Nice*, (Armanac niçart, Nice, 1909).
- MORIS, *Catalogue sommaire des Archives des Alpes-Maritimes* (1890).

2^o — Histoire générale du Comté de Nice :

- LOUIS DURANTE, *Histoire de Nice*, (jusqu'en 1815). Turin 1823.
- ABBÉ TISSERAND, *Histoire civile et religieuse de la cité de Nice et du Département des Alpes-Maritimes* (Nice 1862).

- J.-B. TOSELLI, *Précis historique de Nice depuis sa fondation jusqu'à 1860*, (Nice, 1877).
- H. SAPPJA, *Nice à travers les âges*, (*Nice-Historique*, 1903 à 1905).
- V. FLOUR DE SAINT-GENIS, *Histoire de Savoie*, (Chambéry, 1878).
- G. LETAINTURIER-FRADIN, *Nice de France*, (Paris, 1893).
- U. BOSIO, *La province des Alpes-Maritimes* (Nice 1902).
- P.-L. DATTA, *Delle libertà del comune di Nizza* (Nizza, 1859).
- V. EMANUEL, *Les Juifs à Nice, (1400-1860)*, (Nice, 1905).
- J. A. BOVIS, *La dédition de Nice à la dynastie de Savoie en 1388*, (Nice, 1905).
- E. CAÏS DE PIERLAS, *Nice pendant le 1^{er} siècle de la domination des Princes de Savoie*, (Turin, 1898).
- V. EMANUEL, *Les mémoires du Notaire H. Giraudi de Nice, 1665-1703* (1907).
- H. MORIS, *Nice à la France, 1793*, (Paris, 1896).
- *Organisation du Dép. des Alpes-Maritimes (mars-avril 1793)*, (Paris, 1915).
- A. J. RANCE-BOURREY, *Réorganisation des autorités civiles de Nice en octobre 1792*, (Nice, 1911).
- J.-B. GUIDI, *Mémoire sur Nice en 1818*, (Nice, 1917).

3° — L'Annexion de 1860 :

- J. TRÉSAL, *L'annexion de la Savoie à la France, 1848-60*, (Paris, 1913).
- G. NICOLE, *Le livre d'or de la Savoie et de Nice*, (Paris, 1860).
- DE COURMACEUL, *Nice et la France*, (Nice, 1871).
- MARK IVAN, *Le séparatisme à Nice*, (Nice, 1874).
- D'AVIGDOR, *Le Piémont et la France en 1851 et la France et le Piémont en 1860*, (Paris, 1860).
- H. D'IDEVILLE, *Journal d'un diplomate en Italie, Turin, 1859-62* (1872).
- Atti del Parlamento subalpino*, 1860.
- V. ADVIELLE, *Etude sur l'administration en Savoie avant et depuis l'annexion*, (Vienne, 1868).

CHAPITRE II

Le Droit de Bandite

§ 1^{er}. — LA CONSTITUTION DES BANDITES ET LA TERRE DE COUR

La locution provençale *bandida* ou *bandia*, dérivée de *bannum*, implique la notion de « réserve », et sert à qualifier des pâturages réservés à des ayants-droit (1). La *bandite* est un terrain sur lequel s'exercent des pâturages d'hiver, alors que *l'alpe* désigne spécialement les pâturages d'été.

L'élevage a constitué pendant longtemps la richesse principale du Comté de Nice, où la culture a toujours été rudimentaire, et toute autre activité économique inexistante. Les tributs payés au Souverain du Comté étaient jadis constitués par des redevances pastorales, acquittées d'abord en nature (2), puis converties en contributions pécuniaires lorsque la monnaie devint d'un usage plus courant. Les Seigneurs de Provence, intéressés uniquement par les revenus que leurs terres pouvaient leur assurer, ne conservèrent,

(1) *Bandir*, en provençal, signifie également « laisser à l'abandon ». Mellarede, dans un manuscrit de 1704, donne la définition suivante: « Ce sont des endroits qui ne peuvent servir que pour les paquages des bestiaux et qui étant destinés à cet emploi ne peuvent être convertis en aucun autre, ce qui les fait appeler *Bandites*, c'est-à-dire d'où l'on a banni les autres usages sauf celui de pâturage. »

(2) Selon les statuts de 1235, Raymond Bérenger IV retenait la moitié des troupeaux élevés sur ses pâturages.

sur la plus grande étendue du Domaine, que la propriété du pâturage, dont ils retiraient les profits les plus élevés ; la terre proprement dite (et l'usage même des prairies en dehors des dates intéressantes) (1), ainsi négligée par eux, devint susceptible d'approbation privée. C'est alors que l'on fut amené à considérer le pâturage comme entièrement distinct de la terre sur laquelle il s'exerçait. Ainsi se constituèrent les Bandites, que les Comtes de Provence tenaient pour une véritable propriété privée, qu'ils conservaient d'ailleurs par devers eux malgré l'affranchissement des communes dont elles grevaient les territoires (2). Puis, lorsqu'ils eurent de pressants besoins d'argent, comme la Reine Jeanne, au moment des expéditions lointaines, ils pensèrent à aliéner les droits de pâturage qu'ils détenaient. C'est en faveur des communes et non des Seigneurs (3) qu'ils se désaisirent des bandites, mais ils ne pensèrent nullement à en faire bénéficier les propriétaires du sol : ce qui prouve combien l'idée du dédoublement de propriété avait été complètement admise.

Naturellement, le droit de bandite subsista intégralement après 1388. Les Comtes de Savoie, selon les errements de leurs prédécesseurs, continuèrent à aliéner leurs droits en

(1) L'hiver au bord de la mer, et « de la St-Jean à la St-Michel » dans la montagne.

(2) Ainsi Nice, bien qu'affranchie définitivement en 1176, ne put acquérir ses bandites qu'en 1605. Par contre, les alpes, plus nombreuses et représentant une valeur moindre, ont été abandonnées plus facilement aux communes, généralement au fur et à mesure de leur affranchissement.

(3) A l'exception unique des bandites de la Turbie, d'ailleurs cédées à la Commune en 1651.

faveur des communes ; si bien qu'à la fin du xvi^e siècle, presque partout, celles-ci sont devenues propriétaires des bandites à la place du Souverain. C'est à partir de cette époque que des circonstances particulières ont fait passer ces droits du domaine communal dans des patrimoines privés. De grandes calamités s'abattirent sur Nice, et, en quelques années, le pays fut épuisé par des guerres dévastatrices, par des tremblements de terre successifs, par des disettes et par la peste (1). Les Communes épuisées par tous ces événements malheureux, dans des circonstances plus graves encore, eurent recours à l'expédient, employé par la Reine Jeanne, quelques siècles plus tôt : elles pensèrent à se procurer des ressources nouvelles par la vente de leurs bandites.

Les actes par lesquels les communes ont aliéné leurs droits à des particuliers, sont fort curieux. Ils n'ont pas été publiés dans leur ensemble (2), mais sont par contre souvent produits devant les Tribunaux. Voici comme exemple quelques

(1) Un vieil acte, connu sous le nom de *Convention de St-Laurent du Var*, et signé à Nice le 16 mai 1468, montre à quel point ces fléaux ravageaient alors le Comté. Une épidémie de peste venait de désoler la région, si mortelle qu'à St-Laurent il ne restait pas un seul habitant. Raphaël de Mons, évêque de Grasse, qui était Seigneur de cette terre, dût avoir recours à l'évêque d'Albenga pour la repeupler, et obtint que 30 familles de la vallée d'Oneille, viendraient s'installer dans le pays. La convention de 1468 leur assurait l'habitation gratuite du village, la distribution des terres en friche, sous la simple obligation d'entretenir, à titre de redevance, une barque sur les eaux du Var pour le passage gratuit des pèlerins et des voyageurs (L. Durante, *op. cit.* T. II, p. 143).

(2) Cependant, la copie in-extenso de l'*Istrumento di dazione in paga della comunità di Breglio à suoi creditori e censuari*, du 7 sept. 1645, qui est l'acte constitutif des bandites actuellement existantes à Breil, a été imprimé à Nice, en 1866, par les soins du Bon Cachiardy de Montfleury.

extraits de l'acte constitutif des bandites d'Utelle, qui établit des droits existant encore aujourd'hui (1).

« Datione in paga p. il Mo. Illre Sign. Gaspare Lascaris de SSI. di Castelaro.

Al nome di nostro Sig. Giesù Christo amen, l'anno di sua natta 1638, la sesta indizione, et alli 27 del mese di Luglio, p. il presente pubblico instrumento a tutti sia manifesto, che congregato il consiglio gente et parlamento delli uominj e capi di casa del presente luogo d'Utelle nella piazza publica, presso il trucco, luogo solito à congregarsi d^{to}. parlamento, d'ordine del M. Ill. Sign. G. M. Vinaldo Senatore ordinario del Eccellentissimo Senato di Nizza, et in questa parte specialmente delegato da S.A.R., alla richiesta delli Nob L. Bovis bailo del presente luogo, e di Gio. Botta Faraudi..., sindaci e clauario rispettivamente, precedente le citationi fatte a detti uominj e Parlamentanti da L. Ollivario messo giurato, e di cosi aver fatto a noi Nottarj sottoscritti riferente; nel qual consiglio e general parlamento sono jntervenuti detti SSI. Bailo, Sindaci e clauario, et anche...(suiuent plus de 260 noms)...tutti uominj abitanti e capi di casa di q^{to}. luogo, e delle tre parti più delle due, e tutta la comunità rapresentando, hanno detti SSI. Sindaci proposto ch'essendo stata più volte rimonstrata in consiglio l'immensità de debiti communi contratti p. poter supplire all'occorrenti della guerra, falanze et altre calamità delli tempi passati et urgenti bisogni del servizio di S.A.R. publico, a quallo non potendo detta com^{ta} con li redditi delli benj communj et impositioni di taglie benche straordinarie, suplire veniva detta comunità e particolari annualmente a patire gravi e eccessive spese de segilli et altri emolumenti come anche de commessarj che si transferriano sopra j luogo da che era p. nascer l'ultimo e total estermínio e rovina d'essi, poichè impegnandosi d^{ti} redditi communj in pagamento di de spese e non in estenzione di dⁱ debiti communj, et consequenza crescendo ogn'anno licensi et interressi, era la cosa ridursi in pocc' annj a termine tale che p. quelli pagare saria stato necessario non solo l'alienazione delli dⁱ beni communj, ma anche la maggior parte di quelli di particolari, a qualli e altre jnconvenienti desiderando da comunità obviare, abbi p. mezzo de suoi agenti

(1) D'après des documents communiqués par Mlle Séranon, à Nice.

auuoto racorso della R. A. Serenissima Duchia Vittorio Amedeo nostro Signore di gloriose memoria, e da quello sotto li 8 settembre 1637 ottenuto rescritto di delegatione di retta al Mr. Illre Signr. C. V. e M. G. Vinaldo jnsolidum, p. quale li vien commesso di riddur li censi fatti conformi alla bolla di Papa Pio V alla ragne di 5 0/0, e l'jnteresse dell' altri capitì à 4 0/0, indi p. quallo che fatta la liquidazione nel modo sudetto, restasse ogn'uno creditore, eziandio p. capta de censi farli rimetter e darli in paga rispettivamente tanti di di benj communj p. la concorrente quantità di di loro crediti à giusto estimo, e quelli non bastando, tanto di quelli de particolari con la decima di più precedente l'estimo da farsi da doi esperti... In esecuzione di qual rescritto auendo da comtà fatto citare auanti do Mr Ill. Sr. Senatore Vinaldo tutti li creditori suoi dopo alcune aposizioni si sia dal Nob. G. B., liquidatore, proceduto alla liquidatione di tutti j censi e debiti communj, servata la forma,...,e ch'essendo di creditori stati assignati a comparire a giorno certo nel luogo presente p. ricever in pagamento di loro crediti come sopra liquidati tanti benj.... Et che jndi sendosi detto M^o. Ill. S. dellegato transferto nel pnte luogo, non essendo alcune di di creditori comparso, dopo essersi affisso il Breve contumaciale, havendo la da comtà fatte le dovute istanze... et visti l'jnstromenti d'accensamento di di benj e redditi communj seguiti da molt' anni in qua, et informali à parte unitamente e separatamente della qualità e bontà del valer di questi, havuta sopra il tutto matura consideratione, abbino, sotto li 23 del corrente fata loro relazione, et p. essa fra gli altri benj communj stimate nove bandite della presente comunità, cio ;..... (énumération des 9 bandites)... a scudi mille nove cento e venti cinque oro jtalìa..... et avendo da comunità fatto istanza, attesa la contumacia, de creditori anteriori, et atteso il concenso del M. Ill. S. G. Lascaris, Dottor di Leggi,... che detti bandite sopra enunciate et estimate li fossero p. di pressj dotte in solutum in estintione e pagamento delli scudi 1.925, de quali resta creditore della pnte comtà, a tanti ridotti suoi censi interessi e capitì di quelliEt al piede del presente instromento tenorisate, li predetti SS. Bailo, Sindaci, Clavari, Conseglieri e parlamentanti, quali unitamente d'una voce e nissuno discrepanti, tanto a nome loro che dell' altri particolari di detto luogo absenti, et p. quali ad abondante hanno promesso e promettono di ratto e di farli rattificare il presente contratto ad ogni semplice richiesta di d^oS. Lascaris, con

che a poter loro facendo non restino scusati, ma seguendo o non seguendo detta ratificazione, sempre in proprio et in solidum obligati, et il presente contrato (resterà sempre in sua fermessa e) in suo robore di loro buon volere et spontanes volontà, p. loro di da com. e parte d'Utelle, loro eredi e successori, asserendo e afirmando tutti con loro giuramento, toccate le scritture uno dopo l'altro nelle mani di noi Not. infrascritto, il presente contrato esse utile alla da Com., uominj e parti d'Utelle..... hanno dato in solutum e paga e perpetualmente disamparare al predetto S. G. Lascaris jvi presente et accettante p. se suoi eredi e successori le sudete nove bandite sopra enonciate, quali essa comunità ha di *pnte* nel finaggio e terreno del *pnte* luogo, quali confrontano cioè... (*énonciation détaillée des limites des 9 bandites*)..... et tutti altri di dette bandite più veri confinj se alcunj vi saranno, con quali sono state dette bandite p. il passato soldute e possedute dalli Pastori et accensatorj della Comtà e sotto quali furono della medesima comunità stabilite e formate, con loro raggioni, transiti, passaggi, diritti et ogn'altra cosa da essa aspetanti, franche e libere d'ogni servitio e carrico di servitù, eccetto p. li carichi ducali, che all'avenire s'improneranno a rotta di registro, restando p. de bandite d°S. Lascaris jmmune et esente da tutti gli altri carrichi, tanto ducali che non ducali, p. il progetto imposto, et quelli che all'avenire potessero jmponersi p. debiti da da com. e contrati sino al giorno d'oggi di qual si voglia sorte e p. qual si voglia causa sieno stati fatti..... Quali bandite sopra rimesse potrà d°S. Lascaris golder con le preminenze prerogative, diritti, regalie con quali è stata sin al giorno d'oggi da Com. solita a golder p. mezo di suoi agenti et accensatori, et specialmente con li privilegi et conventioni contenute nelli capitoli municipali..... ad aver, tener, posseder, a quasi goder, vender, allienar, a farne tutta cio e quanto a d°S. Lascaris d'or inanzi piacerà, e come puo far ogn'uno delle cose proprie legitimamente acquistate, e cio p. scudi 1.925 d'oro jitalia..... dando, cedendo e rimettendo di SS. Bailo Sindaci, e consiglierie parlamentanti al nome sud°. al S. Lascaris *pnte* e accett. e alli suoi tutti li diritti, ragioni et ationj, che loro da Comm. et uominj d'Utelle hanno et in qualsi voglia modo aver potessero tanto di presente che d'avenire sopra li sud. bandite e raggioni sopra rimesse p. poterne goldere e valersene in Giudicio e fuori e farne coma di cosa propria..... »

C'est par des actes semblables, que les bandites de Saint-Martin, de Peille, de Sospel, de Duranus, d'Aspremont, d'Eze, etc., possédées jadis par les souverains, puis devenues propriétés communales, entrèrent finalement dans des patrimoines particuliers.

Le fonctionnement du parlement local, la réduction d'une partie des dettes conformément à une Bulle pontificale, l'établissement du droit de bandite sur des propriétés privées, de façon à obtenir l'équivalent de la dette dont la Commune avait à se libérer (1), et la stipulation d'après laquelle le bandiote (2) sera exempt de tout impôt, sont, entr'autres, autant de particularités qui valent d'être signalées.

Il existe, dans le pays niçois, à côté des bandites ainsi constituées, d'autres droits sur les pâturages, un peu différents, exercés aujourd'hui encore par des Communes, et portant sur la *Terre de Cour*.

Les Communes de Belvédère, Lantosque, Roquebilière et Saint-Martin-Lantosque s'unirent, à la fin du xiv^e siècle, pour acquérir « en emphytéose perpétuelle... les droits de pâturage d'été et tous autres droits appartenant à la Cour de Savoie, excepté celui de chasser l'épervier et celui de haute juridiction » (L. Guiot). Cette acquisition eut lieu le 14 août 1395, c'est-à-dire peu de temps après l'union du

(1) Au point de vue fiscal, l'institution des bandites au xv^e siècle est en effet un exemple très curieux, qui ne semble pas avoir été signalé, d'impôt sur le capital, payé en nature par l'aliénation, au moins en jouissance d'une partie de leurs biens fonciers, consentie par certains habitants des communes appauvries; nous pensons même qu'il y a eu véritablement aliénation de propriété, une sorte d'expropriation, et le cas en est plus curieux encore.

(2) Le *bandiote* est le titulaire du droit de bandite.

Comté à la Maison de Savoie qui semble l'avoir motivée, moyennant un prix en principal et une rente perpétuelle. A l'époque, Belvédère possédait déjà, depuis les Comtes de Provence, le sol et les bois, si bien que l'acte intervenu ne pouvait viser certainement que des droits de superficie ; d'autre part, certains droits avaient déjà été aliénés, tels que des droits de parcours appartenant à la Commune de Roquebilière en vertu de transactions de 1327 et de 1346, des droits d'usage acquis par Saint-Martin-Lantosque, et des droits de dépaissance que possédaient Belvédère et Roquebilière, ainsi qu'en témoigne un différent résolu à leur avantage en 1327 contre Robert d'Anjou, qui voulait les empêcher d'introduire les bestiaux sur ces territoires à certaines dates.

La possession de ces pâturages par quatre Communes, titulaires chacune de droits différents, entraîna des complications inouïes. Il y eut de nombreux procès et des transactions intervinrent. Par un acte du 20 septembre 1496, les habitants de Belvédère se firent accorder certaines réserves ; la situation se compliqua encore, notamment par le fait que la Cour de Savoie aliéna son droit à la rente à un particulier, et par l'existence de droits (à répartir inégalement entre les Communes) perçus sur les bestiaux étrangers admis sur ces pâturages.

La Terre de Cour est constituée par des terrains très étendus, situés en haute montagne, d'une superficie de près de 6.000 Ha., dont la sixième partie environ est boisée de mélèzes. Les pâturages s'élèvent jusqu'aux plus hautes cimes, et atteignent les sommets du Capelet, le Mont Clapier et les Gélas, qui dépassent 3.000 mètres. La majeure

partie de la Terre de Cour est située en territoire italien, mais la convention internationale du 7 mars 1861 la soumet, depuis l'annexion, à la législation française. Ici donc, comme dans les bandites, la législation nouvelle introduite a pu se trouver en contradiction avec les droits antérieurement constitués et acquis ; ce sont les difficultés résultant de l'application de la Loi française que l'on va maintenant étudier.

§ 2. — LA NATURE DU DROIT DE BANDITE ET LA LOI FRANÇAISE

Il est très important de définir exactement le droit de bandite, car, avec sa nature, les dispositions légales qui devront lui être appliquées se modifieront. Si l'on veut examiner les conflits que l'annexion a pu provoquer à propos de l'exercice de ce droit, encore faut-il savoir quelles sont les dispositions de nos Codes que l'on devra éventuellement invoquer.

Pour M. L. Guiot, qui a écrit l'ouvrage le plus complet sur les bandites, celles-ci ne constituent pas une servitude ni un droit d'usage acquis à titre onéreux, mais un démembrement des propriétés grevées de ce droit ; il n'en résulterait pas une co-propriété ordinaire, relevant de l'art. 815 du Code civil, mais « une co-propriété toute spéciale », voisine du droit de superficie. Le bandiote serait donc, en général, superficiaire du pâturage, mais durant l'hiver seulement (sauf exception) ; de plus il serait usager des bois

et des *terciers* (1). Par contre, en face de lui, les Communes ou les co-propriétaires seraient tréfonciers, et de plus superficiaires de la partie de pâturage restée libre, ainsi que de toutes les cultures agricoles et des bois.

La thèse de M. Guiot ne semble pas pouvoir être admise, car elle fait au droit de bandite une situation tout à fait spéciale et à part, que nos lois n'atteindraient pas. Elle aurait d'ailleurs l'avantage de simplifier la question en la supprimant : aucun conflit ne devrait résulter du changement de législation survenu en 1860, si les bandites, par leur situation spéciale, se trouvent en dehors de la législation nouvelle. Mais cette solution est inacceptable. Il ne faut pas oublier en effet que nos Tribunaux ne doivent jamais dire qu'une situation juridique n'est pas prévue par nos lois et ce serait le cas du droit « tout spécial », imaginé par M. Guiot.

Si l'on veut rechercher aujourd'hui la nature du droit de bandite, la difficulté ne consiste pas à se demander quelle est, *historiquement*, la nature de ce droit ; ce qu'il faut déterminer, c'est la manière dont ce droit, quel qu'il soit, doit se comporter au contact de notre législation.

M. Guiot conclut à une *co-propriété spéciale* parce qu'il repousse l'application de l'art. 815 du Code Civil, en faisant valoir d'une part que cet article, très postérieur à la consti-

(1) Les *terciers*, d'ailleurs peu répandus, sont des terrains voisins grevés au profit de la bandite de certaines charges (telles que le parcours), pour en permettre l'utilisation. Il y a là, en effet, un droit d'usage à caractère de servitude réelle, où l'on peut aisément distinguer un fonds dominant et un fonds servant.

(Cf. sur les *terciers* un jugement du Tribunal de Nice, du 9 août 1869, de Orestis c/Commune de Coaraze).

tution des bandites, ne saurait leur être appliqué, d'autre part que les bandites ont été créées indivisibles, non rachetables partiellement, et que l'art. 815 permet de poursuivre le partage entre personnes possédant au même titre. Ces diverses objections se ramènent à la même idée, à savoir que les actes constitutifs des bandites et l'article 815 du Code Civil sont incompatibles. Mais on ne doit nullement en conclure qu'il s'agit de deux droits de nature différente : si l'on admet avec M. Guiot, que la bandite constitue une co-propriété, on doit alors seulement se demander si l'article 815 s'applique à une situation juridique née en dehors de son empire, conformément aux lois alors existantes. Le fait que les bandites ont été créées perpétuelles, selon des dispositions inconciliables avec le Code Civil, ne permet pas de prétendre qu'elles constituent une co-propriété *sui-generis*. En un mot, on ne peut déterminer la nature du droit de bandite en utilisant les dispositions de l'art. 815 ; au contraire, s'il faut voir dans ce droit une co-propriété, on doit admettre cette qualification avec toutes ses conséquences.

Mais d'abord, y a-t-il seulement droit de propriété ? La question vaut d'être examinée, car si la jurisprudence est unanime à proclamer que les bandites constituent *un droit*, elle s'en tient généralement là, et parle le plus souvent d'un droit tout court.

Les bandites diffèrent sensiblement des droits de pâturages ordinaires. Ainsi, le bandiote, loin de payer une redevance au propriétaire du sol, est, au contraire, son créancier. Elles résultent de situations très diverses, et si l'on se trouve parfois en présence d'un droit acquis par un particulier

À la suite d'un acte de vente normal et assis sur une propriété communale, bien souvent, c'est un droit reçu en paiement par un créancier de la commune, et peut-être assis sur la propriété d'un tiers, que l'on a à examiner. Il y a donc dans les bandites des complications et des situations juridiques spéciales : il faut cependant les considérer dans leur ensemble, et ne retenir que l'exercice d'un droit légitimement acquis, reposant sur un fonds communal ou privé.

Dans cette situation simplifiée, il est incontestable, en premier lieu, que le bandite n'est pas seul propriétaire du sol, puisque ses droits ne s'étendent pas à l'intégralité du fonds. Toutefois, on doit remarquer que les actes de vente du ^{xvii}e siècle aliènent « les bandites », et non « le droit de bandite », comme constituant des « beni e ragioni », et que ces mêmes actes, employant les mêmes formules, aliènent parfois, et alors sans qu'il soit possible d'hésiter sur la nature du droit, des propriétés communales, telles que des moulins ou des fours.

Mais il est en tous cas un point certain, c'est que le droit de Bandite est un droit réel immobilier : il porte en effet sur un fonds soumis (en partie tout au moins) au pouvoir d'une personne, en vertu d'un rapport immédiat opposables à tous. Or, quel est dans votre droit actuel, en dehors du droit de propriété, le droit réel immobilier qui pourrait comprendre un droit tel que le droit de Bandite ? Après avoir écarté l'usufruit, qui ne peut être retenu par suite de son caractère essentiellement viager, l'on ne peut plus assimiler le droit de Bandite qu'à un droit d'usage ou à une servitude.

Le droit d'usage, tel que l'établit le Code Civil dans ses articles 625 et suivants ne saurait comprendre le droit de Bandite. Il s'agit en l'espèce d'un « petit usufruit », d'un droit qui, tout comme l'habitation, est consenti en toute analyse en considération de la personne. Il suffit de rappeler que la perception des fruits est limitée aux besoins de l'usager, que celui-ci ne peut ni louer ni céder son droit, pour écarter toute assimilation avec les Bandites. Mais, aux termes de l'article 636 du Code Civil, « l'usage des bois et forêts est réglé par des lois particulières ». Si les Bandites ne peuvent être comprises dans l'usage du Code Civil, ne constituent-elles pas alors un usage forestier prévu et organisé par nos lois ?

Il faut rejeter absolument cette opinion. On doit tout d'abord constater qu'aucune « loi particulière » ne peut être invoquée en faveur de l'exercice d'un droit tel que le droit de Bandite. Certes, le Code Forestier vise des droits d'usage d'un type tout différent de celui admis par le Code civil, mais aucun de ces droits n'acquiert jamais l'étendue de ceux exercés sur les Bandites. D'ailleurs il ne faut pas oublier que celles-ci n'ont que très accidentellement le caractère forestier : la Bandite est en principe un terrain vague, qui ne se trouve que rarement boisé, et alors sur une partie minime de son étendue : et dans ce cas, on assiste à un véritable dédoublement du droit du bandiote qui est certainement un simple usager en ce qui touche les Bois. Ses droits au Bois constituent bien un usage forestier tel que ceux prévus par l'article 636 du Code Civil et par des textes comme l'article 111 du Code forestier ; mais leur existence

même, tout comme celle des *terciers* (1), loin d'obliger à conclure que l'ensemble du droit du Bandiote constitue un usage forestier, permet de soutenir au contraire que ce droit est de lui-même un droit principal, sur lequel se greffent des droits d'usage (droit au bois) ou des servitudes (*terciers*). Après avoir rejeté l'élément forestier rencontré dans certaines Bandites, il faut encore repousser toute assimilation avec la vaine pâture reconnue par notre Code Rural. Celle-ci, tout comme les usages forestiers, appartient par essence « à la généralité des habitants », et s'applique « à la généralité du territoire de la commune ». Le droit de Bandite est établi et s'exerce bien différemment ! La vaine pâture (2) n'est pas opposable aux articles 647 et 648 du Code Civil, c'est-à-dire que les propriétaires peuvent invoquer contre elle, pour la faire cesser, la vieille formule selon laquelle : « qui bouche il garde. » (3). On observera encore que le droit de vaine pâture doit être exercé directement par les ayants droit et ne peut dès lors être cédé, restriction également inconnue dans le cas des Bandites. Que si l'on veut invoquer la loi du 22 juin 1890 et prétendre à une « vaine pâture fondée sur un titre et établie sur un héritage déterminé au profit d'un ou de plusieurs particuliers », il suffit alors de rappeler certains attributs du droit de Bandite absolument exorbitants de tout ce que l'on peut qualifier droit d'usage, tels que les droits de louer, de vendre, d'hypothé-

(1) Cf. page 47, note 1.

(2) Code rural, titres 2 et 3 du Livre I.

(3) En ce qui concerne les bandites, cf. au contraire, Nice, 28 déc. 1899, *infra* p. 53.

quer, etc... D'ailleurs, dans l'ancien droit, tous les droits d'usage étaient exactement délimités. Si l'on se rapporte à l'Ordonnance des Eaux et Forêts de 1669, on peut constater : que les usagers ne peuvent paître la nuit, que le principe des bois défensables jusqu'à la 4^e feuille fait échec à leurs droits, que les bestiaux à envoyer aux pâturages doivent être marqués, pourvus de clochettes, que les chèvres et moutons sont prohibés, que ces droits ne peuvent s'étendre aux troupeaux dont il est fait commerce, etc... En ce qui concerne spécialement le droit sarde, il est regrettable que les Royales Constitutions de 1729 n'aient pas réglementé l'exercice des droits de pâturage ; il s'y trouve cependant (livre VI, IX-10) une disposition d'après laquelle il est absolument interdit de « faire paître aucune sorte de bestiaux, particulièrement des chèvres ou des brebis, pendant l'espace de cinq ans depuis que les bois auront été coupés ». Toutes ces restrictions sont également inconnues des Bandites. Il est certain que les Bandites, qui ne peuvent être assimilées à l'usage défini par le Code Civil, ne sont pas davantage un droit d'usage forestier ou un droit assimilable à la vaine pâture.

A défaut de droit d'usage, peut-on admettre que les Bandites ne constituent qu'une variété des servitudes ? Mais, selon le Code Civil, la servitude doit profiter à un fonds et non à une personne : il n'en faut pas plus pour écarter absolument toute assimilation avec les Bandites. Et alors, on se trouve en présence d'une institution juridique qui semble marquer le passage insensible de la servitude à la co-pro-

priété (1), mais telle que certains de ses caractères l'entraînent sans hésitation possible vers la propriété.

En dehors des attributs du droit de Bandite dégagés par suite de l'impossible assimilation de ces droits à un usufruit, à un droit d'usage ou à une servitude, il faut en effet observer encore que le bandiote a le droit « d'abuser ». C'est là incontestablement un des attributs de la seule propriété. Or, tous les droits sur les pâturages qui constituent de simples droits d'usage sont étroitement réglementés et limités, comme on vient de le voir. Aujourd'hui notamment, la loi du 9 juillet 1889 a fixé la quantité de bétail à introduire sur un pâturage ; dans l'ancien droit surtout, les abus de jouissance, déjà empêchés par des règles de droit positif, pouvaient encore être réprimés par le rapport *pro modo iugerum* (2). Il n'existe aucune restriction semblable à l'égard du droit du Bandiote, qui peut introduire sur sa Bandite des troupeaux sans aucune limitation de nombre, d'espèce ou d'origine ; la prohibition de la 4^e ou 5^e Feuille lui est également étrangère, et, de fait, l'exercice du droit de bandite empêche dans nos montagnes toute tentative de reboisement. Le Bandiote jouit certainement d'un droit « d'abuser » qui ne peut reposer que sur un véritable droit de propriété (3).

Il existe un autre droit réel immobilier, l'emphytéose,

(1) V. Pardessus, *Traité des Servitudes*, § 7, et Planiol, T. I, n° 2972.

(2) V. Perezius, *Sur le titre de pascuis publicis et privatis*, n° 6 ; F. Marc, *Décisions*, 1.223, note 5 : et pariter quando pascua sunt permissa, quia debet uti moderati absque aemulatione secundum quantitatem patrimonii.

(3) V. également en ce sens l'acte constitutif des Bandites d'Utelle, in fine, p. 43.

auquel pourrait faire songer l'origine contractuelle des droits examinés. Pour les Bandites proprement dites, le rapprochement est impossible, car les termes des actes constitutifs sont formels, il y a vente et non louage. On a vu qu'il en était différemment de la Terre de Cour (v. *supra*, p. 44). Mais les termes mêmes alors employés n'empêchent-ils pas l'identification avec la notion actuelle de l'emphytéose? La Terre de Cour a en effet été concédée aux communes « à emphytéose perpétuelle ». Or, il est certain que l'un des caractères essentiels des baux emphytéotiques actuels est d'être temporaires. Par le fait que l'élément de perpétuité des droits acquis sur la Terre de Cour s'est maintenu, en tenant compte de la disparition de tout « canon », il faut conclure que ces droits, dérivant originellement d'une emphytéose, se trouvent, aujourd'hui, d'une nature juridique qui ne correspond plus à l'emphytéose de nos codes, et constituent eux-aussi, une véritable propriété. D'ailleurs, il ne faut pas exagérer l'importance résultant de l'emploi du mot « emphytéose » dans un des actes relatifs à la Terre de Cour, car dans notre ancien droit, la tenure emphytéotique s'opposait simplement à la possession en franc alleu (1).

Ainsi, le droit de bandite se montre à nous comme un vestige de ces « cizaillemens de la dominité. » dont l'ancien droit offrait plusieurs exemples. Il nous paraît bien proche des droits de pâturage non réciproques (Thèse Lagarde, Ch. II), offrant une « co-propriété avec indivision du fonds

(1) V. notamment en ce sens J.-J. Julien *Nouveau commentaire sur les statuts de Provence*, Aix 1778, t. I, p. 574.

du droit, mais avec une jouissance divisée en tout ou en partie ». On doit dès lors admettre que le bandite est co-propiétaire tréfoncier ; en effet, il possède bien un droit sur le fonds, égal à la restriction subie par le propriétaire du tréfonds : celui-ci ne peut utiliser son bien que dans des limites très restreintes, pour ne pas dire nulles, permettant au bandite de jouir de ses droits. Or, ceux-ci sont développés à un point tel qu'ils tendent à englober toute l'utilité du sol, et l'on se demande vraiment ce qui peut rester au propriétaire, en dehors des impôts. Quand un terrain ne peut présenter aucune autre utilité réelle que la dépaissance, ce qui est le cas général des bandites, comment distinguer la servitude de dépaissance du droit de propriété ? « Toute possession qui sort du cercle tracé par le droit commun aux servitudes, suppose un droit de propriété ; plus le droit est étendu, moins le doute est possible » (Thèse Chapelle, Ch. I).

Il faut donc conclure en définitive que le droit de bandite constitue une véritable propriété. La jurisprudence vient même nous fournir quelques arguments très sérieux en faveur de cette solution. On peut faire état tout d'abord d'un arrêt de la Cour de Bordeaux, du 17 mars 1847 (D. P. 1847.4.68), d'après lequel le droit de chasse concédé à titre onéreux, dans les mêmes conditions que les bandites, aux habitants d'une commune, constitue un véritable démembrement de la propriété, différent d'un simple droit d'usage. A fortiori doit-il en être de même pour les bandites, qui entraînent pour le propriétaire tréfoncier une diminution de jouissance beaucoup plus grande. En ce qui concerne les

bandites proprement dites, il existe une décision de la Cour d'Aix, du 17 octobre 1880, qui, sans statuer sur la nature du droit, fournit cependant une indication intéressante. D'après cet arrêt, quand le propriétaire d'un troupeau trouvé sur un terrain communal, oppose que ce terrain fait partie d'une bandite, le Tribunal correctionnel méconnaît les prescriptions de l'art. 182 du Code forestier en retenant la cause et en nommant un expert pour appliquer les titres, au lieu de renvoyer les prévenus à fins civiles. Il en résulte que le bandiote est titulaire « d'un droit de propriété ou autre droit réel ». Or, les bandiles ne peuvent être considérées, d'après nos lois, comme constituant un autre droit réel que le droit de propriété.

Mais un arrêt plus récent (Aix, 23 mai 1913), confirmant un jugement du Tribunal de Nice intervenu sur la question du partage de la Terre de Cour, et qui sera examiné d'autre part plus en détail, est ainsi motivé :

« ...considérant que les premiers juges, après avoir passé en revue les titres d'où depuis le xiv^e siècle les parties en cause entendent faire découler leurs droits, ont très juridiquement déterminé la nature et la limite de ces droits ; que tout en reconnaissant que ceux de la commune de Belvédère peuvent être regardés comme plus étendus, ce qui explique le paiement des impôts dont elle tente de tirer argument, les premiers juges ont eu pleine raison de ne pas reconnaître dans le droit qui lui appartient les caractères mêmes d'un droit de propriété... »

Il résulte de cette décision que les droits des communes sur la Terre de Cour, qui offrent de grandes analogies avec les droits de bandite, ne constituent qu'une sorte de droit d'usage, même à l'égard de Belvédère qui se trouvait,

on l'a vu, dans une situation toute privilégiée. Il y a donc lieu de l'examiner avec attention.

Le jugement de Nice, adopté par la Cour d'Aix, repose tout entier sur l'examen des titres produits par les communes. Il résulterait de ces titres que

« ...les droits que ces communes avaient acquis sur ces terrains appartenant à la Cour de Savoie étaient des droits d'usage, non point dans le sens du droit d'usage tel qu'il est établi par le code, puisque, comme l'usufruit, le droit d'usage actuel est un droit personnel qui s'éteint avec de l'ayant-droit, mais un droit d'usage spécial à l'égard des personnes morales qui l'avaient acquis. Ce droit grevait d'une véritable servitude le fonds assujetti. Ce droit d'usage spécial n'existe plus aujourd'hui, c'est pour cette raison qu'il est qualifié dans Dalloz droit d'usage, servitude réelle, faute de terme propre pour le désigner et parce que il tient à la fois de l'usage et de la servitude... »

Tout d'abord, on observera que ces actes diffèrent très sensiblement de ceux que possèdent aujourd'hui les bandiotes, ne serait-ce que par suite du caractère de personne morale du droit public que présentent leurs titulaires. Les communes avaient acquis expressément la Terre de Cour « à emphytéose et à capte », selon l'acte du 14 août 1395, « sous convention expresse qu'aucun préjudice ne devra être porté à quelque communauté, ville ou personne ayant un autre droit quelconque sur ledit territoire ». D'autre part, les communes, après avoir versé un prix en capital, restaient tenues d'une rente annuelle, que Lantosque au moins acquittait encore en 1859 (A. Musso, p. 16). Et dans un acte du 18 juin 1494, produit par Roquebilière, il était spécialement mentionné que la Cour de Savoie conservait le droit de *vendre* la Terre de Cour. Si le Tribunal de

Nice avait eu à interpréter au contraire une dation en paiement, instituant les bandites aujourd'hui existantes, on peut penser qu'il aurait conclu à une véritable propriété. Donc, le moins que l'on puisse dire de l'arrêt du 23 mai 1913, c'est qu'il a résolu une question particulière et qu'il offre une solution d'espèce plus qu'une solution en principe.

Mais on doit aller plus loin encore, et dire que cette jurisprudence est non seulement inapplicable aux bandites proprement dites, mais encore qu'elle constitue une erreur.

Quand les premiers juges ont voulu rechercher, selon les actes du xiv^e et du xv^e siècle, la nature exacte des droits possédés sur la Terre de Cour, ils ont obéi à une règle de droit très juste ; certes, une situation juridique doit être déterminée tout d'abord par l'acte qui l'a créée. Mais le point capital du litige ne consistait pas à rechercher, on l'a vu, la nature *historique* du droit de bandite ; ce qu'il fallait déterminer, c'était la manière dont nos lois permettent aujourd'hui l'exercice de ce droit, quel qu'il soit.

Il est très juste de s'en rapporter aux lois en vigueur au moment de la formation d'un acte pour en déterminer les effets : certes, il ne faut point contester cette règle, qui seule permet d'assurer le respect des droits acquis. Mais avant de l'appliquer, il faut justement savoir si son application est possible, c'est-à-dire si les effets d'un acte sont encore régis par les lois d'origine, ou, en un mot, s'il y a effectivement des droits acquis à respecter. Il y a des cas où le doute est à peine possible : ainsi, en droit privé, c'est très justement qu'après 1860, nos Tribunaux ont continué à appliquer les dispositions du code Albertin pour déterminer

par exemple l'état de la femme mariée sous le régime sarde, ou pour rechercher la validité d'un testament. De même, si la question soumise aux Juges avait été celle de savoir si les actes produits étaient valables, ils auraient certainement dû se rapporter aux lois de l'époque de leur formation. Mais, en l'espèce, il s'agissait de toute autre chose. Roquebilière invoquait devant le Tribunal de Nice ses droits sur la Terre de Cour pour obtenir soit le partage, soit, subsidiairement, le cantonnement de ces terres. Or, qu'a fait le Tribunal ? Il a d'abord cherché à étudier la nature du droit possédé, très scrupuleusement, et a conclu, tout comme M. Guiot, à un droit d'usage *sui-generis*, que, nos lois ne permettent même pas de qualifier. Mais, partant de là, il décida ensuite que les lois de 1792 sont applicables à ce droit, que notre législateur semble pourtant ignorer, et il accueillit, en conséquence, la demande en cantonnement présentée par Roquebilière.

L'inconséquence de cette solution est flagrante. Comment admettre que notre législation ne doit pas être invoquée pour rechercher la nature du droit, alors qu'elle doit régler ses modalités d'exercice et même d'extinction ? En d'autres termes, après avoir dit que la Terre de Cour est grevée de droits d'usage « non point dans le sens du droit d'usage tel qu'il est établi par le Code... », le Tribunal a cependant appliqué des lois qui ne peuvent concerner que les usages connus par notre droit.

Puisqu'il fallait bien en arriver, effectivement, à se prononcer sur l'application des lois françaises relatives au partage et au cantonnement, le Tribunal de Nice n'avait pas à

rechercher la nature *historique* du droit de bandite. Mis en présence de ce droit d'une part, et de la législation française d'autre part, il devait examiner à quoi correspond aujourd'hui le droit invoqué devant lui. Il était tout à fait inutile d'étudier scrupuleusement la nature de ce droit d'après les actes créateurs et la législation de l'époque, pour déduire de ces prémisses des effets pratiques dictés par nos lois jusque là écartées. Le Tribunal de Nice et la Cour d'Aix auraient dû rechercher, d'après notre législation, comment il faut aujourd'hui considérer la Terre de Cour ; ils auraient constaté que les droits invoqués étaient absolument incompatibles avec nos droits d'usage et nos servitudes, et, au lieu de dire qu'il s'agissait « d'un droit d'usage spécial, qui grevait d'une véritable servitude le fonds assujéti », ils auraient conclu que nos codes ne permettent d'assimiler aujourd'hui ces droits qu'à une véritable propriété, tout en constatant au besoin que nous qualifions ainsi une institution qui, à une autre époque, dans une autre langue pour ainsi dire, constituait alors, si l'on veut, un droit d'usage spécial.

Enfin, il faut encore observer que la jurisprudence se prononce contre la notion de droits spéciaux ou sui generis. Ainsi, le 5 juillet 1848, la Chambre Civile a cassé un arrêt de la Cour de Lyon, confirmant un jugement de Bourg, d'après lequel les droits invoqués devant les Juges constituaient « une nature de propriété à part ». Plus récemment, la Cour de Paris a eu à se prononcer sur des droits à la bruyère et à la mousse, cédés à perpétuité à la Commune de Noisy-sur-Ecole. Le Tribunal de Fontainebleau avait conclu à l'existence d'un droit « d'une nature spéciale, nature qu'il tire des cir-

constances mêmes dans lesquelles il a été créé ; il a tous les caractères d'un droit de servitude sans en constituer un légalement ». La Cour de Paris rejeta cette interprétation particulière, et fit rentrer le droit invoqué dans les limites du droit commun : « Considérant que la concession ainsi faite à la commune ne constitue point à son profit un démembrement de la propriété, mais une simple division de la jouissance, en ce qu'elle lui confère seulement le droit de participer à la perception de certains fruits dans des conditions déterminées, que ce droit réunit manifestement les caractères de l'usage dont s'occupe le Code forestier... » (D. P. 1915. 2.84) .

Ainsi, tout condamne le Jugement du Tribunal de Nice, confirmé le 23 mai 1913 par la Cour d'Aix, et l'on doit accueillir par contre, avec la plus grande attention, la jurisprudence nouvelle inaugurée bientôt après par ce même Tribunal.

En effet, dans un Jugement du 24 décembre 1913 (M. E. Roure, Président), se trouvent les attendus suivants :

« ... Att. ... que le jugement rendu par M. le Juge de paix du canton de l'Escarène, le 9 mai 1913, dont B. a émis appel, a admis sans aucun contrôle la possession annale exclusive des dames G. et D. sur une terre en friche sise à Lucéram, au lieu dit Bandite de Martel :

Att. ... que B. contestait la possession exclusive des intimées et soutenait posséder en commun avec elles un droit de pacage sur la bandite Martel, dont leur terre faisait partie ; ... qu'il prétendait donc clairement à la possession d'un droit de pacage, en qualité de bandite, et que le Juge de paix a fait une fausse interprétation de ses déclarations en les considérant comme un aveu judiciaire recon-

naissant la possession exclusive des sœurs (G. et D.), et le trouble par là porté à cette possession ;

Att. que si, pour éclairer la possession des sœurs (G. et D.) on consulte le titre de l'acquisition... on y voit que la vente à eux faite comprend un droit de pacage sur les bandites Ma tel et la propriété d'une terre en friche de 5 ha. « *faisant partie de cette bandite, et par suite soumise au droit de pacage* » ;

Att. que ce droit de pacage constitue non pas une servitude mais un véritable droit de co-propriété ; qu'il n'a pas besoin d'être appuyé sur un titre pour pouvoir être acquis par prescription, que la possession suffit lorsqu'elle est suffisamment caractérisée (V. Archambault, v^o *Parcours*, n^o 7 Cass. 22 nov. 1841, 14 mai 1877, 5 fév. 1878)... »

Ce jugement semble constituer le dernier état de la jurisprudence sur la question. Il est tout à fait conforme à l'arrêt de la Cour de Paris du 31 octobre 1913 (d'après lequel on ne peut admettre aucun droit mixte, spécial, entre une véritable propriété et un droit d'usage ou de servitude. Aussi peut-on dire, malgré l'arrêt du 23 mai 1913, que les bandites surtout, et même la Terre de Cour, constituent, aujourd'hui, d'après nos lois et la jurisprudence, de véritables droits de propriété.

Ce premier point admis, il y a lieu de se demander si l'on se trouve en présence d'une propriété absolument indépendante et distincte, ou si, au contraire, le bandiote et le trésorier sont co-propriétaires, ainsi que l'a jugé récemment le Tribunal de Nice, comme on vient de le voir.

Ce jugement constitue d'ailleurs la seule décision que l'on puisse formellement invoquer en ce sens, à propos des bandites. Mais si l'on veut bien examiner certaines situations, qui, sans être tout à fait semblables, présentent cependant de sérieuses analogies avec nos bandites, on trouve alors une

jurisprudence assez nombreuse en faveur de la co-propriété.

Certaines communes avaient, comme celle d'Orchamps-Vannes en 1660, aliéné à perpétuité le droit de couper les arbres de haute futaie crus et à croître, en se réservant le fonds et le pâturage. Un arrêt de la Cour de Besançon du 12 décembre 1864 (D. P. 1865.2.1. note Meaume), fut confirmé par la Cour de Cassation qui décida, le 5 novembre 1866 « que des termes de l'acte de partage du 28 oct. 1660, il résulte que le droit acquis aux défendeurs... était non pas un simple droit de servitude, d'usage ou d'usufruit, mais un droit de superficie constituant à leur profit la co-propriété du sol... » (D. P. 1867.1.32). Cet arrêt repose sur l'examen des actes produits, et ceux-ci entraînent sur la forêt des droits beaucoup moins étendus que ceux possédés par nos bandiotes. Aussi, n'y a-t-il pas lieu de s'arrêter au revirement de jurisprudence que marqua la Cour de Cassation le 16 décembre 1873 (D. P. 1874.1.249). En effet, d'après les termes mêmes de cet arrêt, on pourrait trouver dans les bandites les éléments d'une interpénétration de droits permettant de conclure, conformément à l'art. 815, soit à une communion dans la jouissance, soit à la co-propriété de parts aliquotes, déterminées dans le temps.

On trouve encore des arguments en faveur de la co-propriété dans une jurisprudence déjà ancienne intervenue au sujet d'une situation particulière à certains pays, et qui présente des points de ressemblance frappants avec nos bandites.

Il s'agit des étangs des Dombes et de la Bresse, possédés par des ayants-droits différents selon qu'ils sont asséchés (appar-

tenant alors au propriétaire du sol) ou qu'ils sont en eau. Un jugement du Tribunal civil de Bourg, très longuement motivé, décida que *l'évolage* et *l'assec* constituaient deux propriétés séparées, absolument indépendantes l'une de l'autre, et qu'il ne saurait donc y avoir entr'elles co-propriété. Ce jugement, recueilli par Dalloz (D. P. 1848.1.137), est intéressant à consulter, car il permet d'établir combien peut être complète l'assimilation entre les bandites et les étangs de Bresse ; il développe admirablement les arguments qui permettraient de soutenir que si la bandite est une propriété, elle constitue un droit sui-generis, et est, en tous cas, tout à fait distincte du fonds grevé, sans entraîner co-propriété. Ce jugement fut confirmé par la Cour de Lyon le 7 août 1844, mais la Cour de Cassation renversa cette jurisprudence par un arrêt du 5 juillet 1848 rendu par la Chambre Civile sous la présidence de Portalis. Cet arrêt est ainsi conçu :

« ... Att. ... que la possession et la jouissance de l'étang se trouvaient alternativement dans les mains des propriétaires de l'évolage et des propriétaires des pies, les premiers recueillant les produits de la pêche, les seconds les produits de la culture ; que cependant les propriétaires des pies participaient aux produits de l'évolage, à raison des droits de brouillage... ; que, de l'économie d'une semblable exploitation résultait nécessairement une espèce de communion, conséquemment l'état d'indivision, soit quant à la propriété soit même quant à la possession... ; qu'on ne saurait méconnaître en effet que la jouissance accordée à *perpétuité* aux propriétaires de l'évolage pendant deux ans sur trois, constituait un droit véritable à la propriété du sol, dont ils recueillaient la presque totalité des produits, de même que le brouillage, champéage et naisage formaient pour les propriétaires des pies, autant de droits réels qui ne pourraient être considérés que comme des démembrements de la propriété de l'évolage ; que l'évolage établi,

comme on l'a dit, à perpétuité sur le fonds d'autrui, et avec les attributs que lui donnent les usages du pays, comporte nécessairement une part de la propriété ;

Qu'il est d'ailleurs impossible de voir dans l'évolage et l'assec deux propriétés séparées absolument indépendantes l'une de l'autre puisque l'eau ne saurait être une propriété, abstraction faite du sol, et qu'on ne peut pas davantage considérer le sol isolément des eaux qui le recouvrent pendant deux saisons sur trois ; qu'on conçoit bien, il est vrai, la jouissance séparée et alternative, soit de l'évolage soit de l'assec, mais que la possession distincte ou alternative ne rompt pas l'indivision, quant à la propriété, et par conséquent ne fait pas obstacle au partage ou à la licitation ; que le principe de l'art. 815 du Code civil, fondé sur des raisons d'intérêt général, ne doit pas fléchir devant des usages locaux qui en restreindraient l'application, et dont, au surplus, la loi du 30 vent. XII a prononcé l'abrogation... »

On voit combien est frappante l'analogie avec les bandites, et certes en ce qui les concerne, il est bien évident qu'il est « impossible de voir dans (la bandite) et (le fonds grevé) deux propriétés séparées absolument indépendantes l'une de l'autre, puisque (le pâturage) ne saurait être une propriété abstraction faite du sol, et qu'on ne peut pas davantage considérer le sol isolément (du pâturage) qui le recouvre... »

Enfin, on peut citer encore, par analogie, un arrêt de la Cour de Grenoble du 11 mai 1897 (D. P. 1898.2.428), intervenu à propos d'un fonds utilisé comme parc à moutons pendant les foires :

« ... Att. qu'on ne saurait faire rentrer le droit recherché dans la catégorie des servitudes créées ou organisées par la loi ; que ce serait, en effet, la négation du principe absolu traduit par l'adage *res sua nemini servit* qui interdit, même en vue d'un service public, de constituer sur un héritage une charge n'ayant pas pour objet

l'utilité d'un autre héritage et de créer ainsi un démembrement perpétuel du droit de propriété au profit de la personne...

« Att. à un autre point de vue qu'il est impossible de méconnaître que le droit d'usage tel qu'il est défini par les art. 625 à 636 du Code civil, n'est, en principe, qu'un usufruit restreint, et affecte comme lui, la double nature d'un droit réel et d'une servitude personnelle ; ...mais que l'idée d'un droit perpétuel de jouissance, même limitée à certains jours et pour un certain objet, constitué au profit d'une personne sur un fonds, dont une autre personne a la propriété, aboutit et équivaut, en définitive, à la conception de deux droits de propriété coexistants et en quelque sorte juxtaposés sur le même immeuble... »

Lorsque les Tribunaux se prononcent sur ces matières, soit en faveur d'un simple droit d'usage, comme dans l'arrêt Cass. civ. du 1^{er} juillet 1839 (Dalloz, Rep. Usage forestier n° 343), soit en faveur d'une co-propriété, comme le 13 janvier 1913 (D. P. 1913.1.201), c'est toujours « dans l'espèce particulière » qui leur est soumise. Aussi, s'il est inutile de rechercher, d'après les actes constitutifs des bandites, la nature historique de ces droits, il n'en faut pas moins faire état de ces actes pour voir comment les effets qu'ils produisent doivent se comporter devant nos lois.

Les bandites, loin de posséder un statut juridique tout à fait à part, comme on le prétend, constituent une véritable co-propriété. Quant à l'article 815 du Code Civil, il ne peut pas par lui-même aider à déterminer la nature du droit de bandite : ce n'est qu'après avoir conclu à l'existence d'une co-propriété, que l'on doit se demander si les bandites sont soumises aux dispositions de cet article, malgré leur constitution contradictoire. C'est ce que l'on examinera à propos de la possibilité de leur extinction.

§ 3. — L'EXERCICE DU DROIT DE BANDITE ET LA LOI FRANÇAISE

Le droit de bandite, intéressant par lui-même, bien qu'il ne présente pas une anomalie juridique, permet de rechercher comment un droit particulier a pu se maintenir sous l'empire des législations successives du Comté de Nice. On peut affirmer que ce droit a survécu à toutes les annexions, puisque de nombreuses bandites existent aujourd'hui encore, telles que les actes de vente du début du ^{xvii}e siècle les ont établies.

Cependant, sous la République, après l'annexion du Comté en 1790, apparut une législation toute nouvelle sur les pâturages et les forêts. Le principe de l'affranchissement des terres a été formellement posé, ouvrant la voie du cantonnement ou du rachat, toutes les fois qu'il s'agissait d'un droit d'usage : or, si l'on refuse aux bandites le caractère de la propriété, il faut forcément conclure à un droit d'usage. Il est difficile de savoir ce qu'il advint alors des bandites, mais il est certain qu'elles ne furent pas abolies (1), car, aussitôt l'ordre rétabli, une disposition légale de l'Empire les concerne : le cadastre, à l'encontre d'ailleurs des actes du ^{xvii}e siècle, mit à la charge des bandiotes une part de l'impôt foncier.

En 1814, par application des dispositions de l'Edit du

(1) Il est en effet remarquable que, tandis qu'en Italie J. Bonaparte abolissait spécialement des droits analogues aux bandites (Cf. *infra*, p. 76), rien de semblable n'a été fait en France. Il est vrai que le *Capitanate napolitaine* étaient instituées encore au profit de l'Etat, tandis que les bandites du Comté de Nice constituaient des propriétés privées; l'Etat ne pouvait plus renoncer à des droits aliénés. Mais il aurait pu en prescrire le rachat.

21 mai, les droits des bandiotes ont en tous cas été rétablis dans leur premier état, et c'est ainsi qu'ils ont affronté l'épreuve de 1860. Depuis lors, notre législation a été rendue intégralement applicable au Comté, même au-delà de la frontière, dans les cas prévus par la Convention internationale (du 7 mars 1861 (1) ; il y a donc lieu de se demander comment s'exercent aujourd'hui les droits de bandite sous l'empire des lois françaises.

L'annexion n'a pas porté atteinte à l'existence même des bandites. En 1895, un propriétaire des environs de Breil, pour se soustraire à l'exercice de ces droits, entoura son terrain grevé d'une barrière en fil de fer, et il justifiait ses agissements en arguant que les droits invoqués par le bandiote avaient une origine et un caractère féodaux, et qu'ils avaient été de ce chef abolis par la loi française. Mais, par Jugement du 28 décembre 1899, le Tribunal de Nice, devant lequel l'affaire fut portée, décida que les bandites établies par une convention souscrite entre une communauté d'habitants et un particulier non seigneur, ont été exceptées de l'abolition prononcée par les lois révolutionnaires, et que, notamment, l'acte constitutif des bandites de Breil de 1645 « a été passé suivant les formes en vigueur à cette époque, qu'il lie, par conséquent, non seulement la Commune et les particuliers de Breil qui sont intervenus dans l'acte, mais encore leurs successeurs et tous les autres propriétaires de terrains incultes, tant que le rachat de ce droit de bandite ne sera pas opéré... ». Ce Jugement (rapporté au *Rec. Judi-*

(1) On évalue à 5,591 Ha. les territoires situés en Italie et administrés ainsi par des agents forestiers français.

ciaire des A. M. 1907), fut confirmé par la Cour d'Aix, et depuis lors, aucun des propriétaires assujetti à ces droits n'a essayé de s'y soustraire.

Mais ces droits sont-ils maintenus intégralement, dans leur état primitif, ou, au contraire, sur certains points tout au moins, la loi française a-t-elle pu les modifier ?

Notre législation est bien souvent en contradiction avec les actes constitutifs des bandites. Ceux-ci, par exemple, ne prohibaient aucunement le pâturage des chèvres, que le régime forestier français interdit d'une manière absolue (1). L'Administration voulut appliquer ces dispositions dans tous les bois communaux, mais les bandiotes s'y opposèrent. Le service forestier s'efforça de faire prévaloir son point de vue, en faisant observer notamment que « l'exclusion de la chèvre est une mesure légale, et en se réunissant spontanément à la France, les habitants du Comté de Nice ont volontairement accepté, en même temps que les avantages apportés par les lois françaises, les devoirs qu'elles imposent » (2). Mais les bandiotes eurent gain de cause : bien que secondée par certaines communes, qui cherchaient à se défaire du pâturage des chèvres, l'Administration dut renoncer aux droits que le Code lui conférait (3).

(1) Cf. art. 78 et 110 du Code forestier.

(2) Cf. Boyé, *Les Alpes-Maritimes*, Ch. III.

(3) Cf., la lettre adressée le 24 juillet 1867 par S. E. le Ministre des Finances à son collègue de l'Intérieur :

« ...Vous avez bien voulu me communiquer un rapport dans lequel M. le Préfet des A.-M. a formulé d'une manière précise, ainsi que j'en avais exprimé le désir, les mesures exceptionnelles qui lui sembleraient devoir être prises dans son département pour habituer peu à peu au régime forestier les communes de l'ancien Comté de Nice. Ces mesures sont au

Celle-ci, en effet, à la suite d'un procès-verbal, demanda, conformément à l'art. 199 du Code forestier, la condamnation de quelques bergers qui avaient fait pacager sur la Terre de Cour un troupeau de plus de 500 chèvres et moutons. Mais, sans tenir compte des dispositions formelles du Code, le Tribunal de Nice, par jugement du 2 mars 1888, acquitta les prévenus, faisant application dans leur intégralité des actes produits devant lui.

Il y avait contradiction flagrante entre les dispositions législatives de l'Etat annexant, et les droits acquis par les bandioles avant l'annexion, contradiction rendue plus grave encore par le fait que la prohibition du pâturage des chèvres est considérée comme étant une disposition d'ordre public (1). Ainsi, le respect de ces droits a prévalu sur les dispositions formelles de la loi. Plus récemment, dans l'arrêt du 22 mai 1913, que l'on a déjà eu l'occasion de mentionner, la Cour d'Aix a de nouveau conclu à la non application des dispositions du Code forestier :

« ...Considérant que ce cantonnement ne pourrait trouver d'obstacle légal que dans les dispositions de l'art. 64 du C. forestier qui

nombre de cinq. La 1^{re} consisterait dans la revision du décret du 17 oct. 1860 qui a confié aux agents forestiers la gestion des bois communaux... en laissant en dehors notamment les bandites grevées de droits d'usage... D'après les renseignements qui me sont fournis, ... cette revision, reconnue nécessaire par l'A^{ou} des forêts elle-même, avait été entreprise dès l'année 1866, d'après les principes que pose aujourd'hui la Préfecture. Déjà... 30 communes propriétaires de bois dans le Comté de Nice ont été l'objet de revisions suivies de décrets tout récents qui sont conformes aux conclusions du Préfet et sur lesquels, pour ce motif, il n'y a pas lieu de revenir, sauf en ce qui concerne les cantons grevés de bandites, lesquels cesseront, à l'avenir, d'être compris dans les soumissions... » V. Cons. Gal. des A.-M. 1867, p. v., page 309.

(1) Cass. crim., 20 déc. 1902 (D. P. 1906.1.426).

porte que les droits d'usage (pâturage, panage et glandée) dans les forêts de l'Etat ne pourront être convertis en cantonnement ; mais qu'il ressort péremptoirement des décisions de l'Administration Forestière que « les bandites grevées de droits d'usage et tous les terrains où le pâturage domine l'élément forestier » doivent être laissés en dehors de la réglementation établie en ce qui concerne les bois des communes de l'ancien Comté de Nice... »

On pourrait conclure de ces décisions, que l'annexion n'a pas eu pour résultat de porter atteinte aux droits existants, et que, notamment, les dispositions de nos lois forestières, qui sont des règles de droit public, restent sans effet devant le droit de bandite. Mais, plus récemment, la question, de nouveau posée, a été résolue différemment.

Un procès-verbal avait été dressé le 4 septembre 1913, par un garde des Eaux et Forêts, constatant qu'un berger avait élagué un mélèze sur la Terre de Cour, pour établir une clôture autour d'un parc à bestiaux. Ce berger ne faisait qu'user de ses droits résultant des actes du xiv^e et du xv^e siècle. Devant le Juge de paix saisi de l'affaire, l'Inspecteur des Eaux et Forêts fit valoir que les terrains étaient soumis au régime forestier, en dehors de toute interprétation civile des actes intervenus, et que l'on ne peut utiliser les bois appartenant à la Commune de Belvédère, sans observer les formalités fixées par le Code. Ainsi, sans vouloir seulement rechercher s'il résultait des actes invoqués un droit d'usage au bois en faveur des bergers, il prétendait que, aux termes de nos lois, un délit avait été commis, et qu'il devait, en conséquence, être réprimé. Le maire de Lantosque intervenait au procès pour défendre les intérêts de ses administrés. Il soutenait que sa Commune avait un droit d'usage

au bois pour l'entretien des cabanes de bergers, et que, d'ailleurs, aux termes des D. M. du 24 juillet et du 30 septembre 1867, la Terre de Cour ne devait pas être soumise au régime forestier. Par jugement du 24 juin 1914, accueillant à la fois l'exception de servitude ou d'usage et celle résultant de la question de savoir si les terrains sont ou non soumis au régime forestier, question qui échappe à sa compétence, le Tribunal de Simple police déclara surseoir à statuer. Sur appel de l'Administration des Forêts, l'affaire fut portée devant le Tribunal Correctionnel de Nice, qui rendit le 4 novembre 1914, le Jugement suivant (M. Trotabas, Président) :

« ...Att. que, par décret du 7 oct. 1860 rendu en exécution du S. C. du 12 juin 1860, tous les bois des Communes et des établissements publics de l'ancien Comté de Nice ont été soumis au régime forestier ;

Att. que la Convention Internationale sus-visée a maintenu les droits d'usage et autres servitudes que pouvaient posséder les Communes ;

Att. en cet état qu'il ne saurait être utilement contesté que les biens communaux situés dans les anciennes Terres de Cour sont soumis au régime forestier ;

Att. qu'en exécution de ce décret, il a été institué des agents qui exercent leur juridiction même sur les parcelles situées en territoire étranger, qui sont même payés sur le budget de la Commune ;

Att. que les Communes intéressées ont toujours acquitté les taxes forestières :

Att. que les Communes, pour soutenir que les Terres de Cour ne sont pas soumises au régime forestier, se basent vainement sur les circulaires administratives parues au moment de l'annexion ;

Att. en effet que des circulaires ne peuvent abroger une loi, qu'elles sont sans influence sur ce qui vient d'être établi ;

Att. d'ailleurs qu'elles ne visent que des mesures transitoires destinées selon leurs propres termes à habituer insensiblement au régime forestier les Communes de l'ancien Comté de Nice ;

Att. pour le droit de pacage, que les dispositions formelles de la Conv. internationale (7 mars, D. 31 mars 1861...) d'accord d'ailleurs avec les principes et la pratique suivis jusqu'à ce jour, garantissent le respect des droits des Communes et leurs droits de propriété ainsi que ceux d'usage et autres servitudes ;

Att. en l'état qu'il échet ni d'attendre le résultat de l'action en partage poursuivie par les Communes intéressées, ni de surseoir à statuer pour renvoyer les parties à faire trancher la question de propriété ;

Att. qu'il suffit de rechercher si, en l'état du droit d'usage reconnu en principe aux communes, les dispositions du C. forestier trouvent leur application ;

Att. que les usagers qui ont droit à des livraisons de bois de quelque nature que ce soit ne peuvent prendre ce bois qu'après que la livraison leur en aura été faite par des agents forestiers, et ce sous les peines prévues par la loi (C. for. Art. 79) ;

Att. que C. n'a pas demandé cette délivrance ; qu'il ne justifie pas que les titres dont il se prévaut le dispensent de l'obtenir ; P.C.M.

Réforme le Jugement entrepris en allouant à l'Administration des Forêts le bénéfice de ses conclusions, déclare C. convaincu du délit qui lui est reproché... »

Cette décision réalise donc un revirement complet de la jurisprudence, qu'elle semble avoir définitivement fixée. En effet, l'Administration forestière poursuit de nouveaux délinquants ; un jugement semblablement motivé accueillit la poursuite et de nouveau fit application des dispositions du Code forestier. Ce jugement fut alors frappé d'appel, et confirmé par

la Cour d'Aix, le 29 mai 1915. Cet arrêt insiste sur l'argument puisé par les premiers juges dans la Convention internationale du 7 mars 1861 :

« Att... que par suite du droit de souveraineté appartenant à l'Italie, le régime des bois et forêts de ce canton ne peut résulter que d'un accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement italien ;

Att. que la Convention conclue entre la France et la Sardaigne le 7 mars 1861 et rendue exécutoire par le décret du 31 du même mois, après avoir dans son art. 3 déclaré que la fixation de la limite de souveraineté ne portera aucune atteinte aux droits de propriété et d'usage des particuliers, des communes et des établissements publics des pays respectifs, a réglementé ainsi qu'il suit le régime des bois situés dans le territoire conservé par l'Italie :

Art. 8 « ... »

Att. qu'en déclarant dans cet article que les bois qu'il désigne seront administrés par les agents du Gouvernement français, lesquels constateront les délits ou contraventions en matière forestière commis par les français résidant en France, les Gouvernements intéressés ont visé les agents forestiers spécialement préposés par l'art. 1^{er} du Code forestier à l'Administration des bois et forêts soumis au régime forestier et ainsi manifestement soumis au régime forestier français lesdits bois... »

Nous concluons de cette jurisprudence que la D. M. de 1867, sous l'empire de laquelle était intervenu le Jugement de 1888, qui faisait échapper la Terre de Cour au régime forestier, n'a plus déterminé les Juges de 1914 et 1915 (1). Il faut remarquer d'ailleurs, que la position adoptée par le Tribunal de Nice, le 4 novembre 1914, est singulièrement fortifiée par la considération que, sous le régime sarde, à

(1) Cf. *infra*, p. 177 dans un autre ordre d'idées la justification théorique de cette jurisprudence.

partir du 1^{er} décembre 1883 tout au moins, les bois des Communes, situés sur des terrains grevés de bandites, étaient soumis au régime forestier. Il est vrai qu'en l'espèce, les lois sardes étaient basées sur la satisfaction des « besoins apparents » des habitants, et consacraient le principe de la liberté municipale : ainsi, notamment, elles toléraient le pâturage des chèvres et moutons, si bien qu'en fait elles ne portaient pas atteinte aux droits des bandites.

De ces quelques jugements se dégage en tous cas l'impression très nette que le respect intégral des droits acquis, même après une annexion en assurant très généralement le maintien, n'est que temporaire.

§ 4. — LA DISPARITION DES BANDITES

Dans les exemples examinés, il s'agit simplement des modalités d'exercice du droit de bandite. La question de savoir si l'annexion a pu réagir sur le fonds même du droit est plus intéressante encore.

Ainsi, après avoir conclu au caractère de co-propriété des bandites, il faut se demander maintenant si celles-ci doivent subsister perpétuelles toujours, ou si, au contraire, comme co-propriété, elles sont soumises aujourd'hui à nos lois, et notamment à la règle de l'article 815 du Code Civil.

Peut-on soutenir que les bandites constituent une sorte d'institution sacro-sainte, que nos lois ne peuvent modifier, et que l'annexion a consacré ? Cette affirmation semble bien spécieuse, car, même si le Gouvernement sarde n'avait pas eu l'occasion de modifier le régime des bandites, on ne pour-

rait en déduire qu'il ne l'aurait pû faire. Or, l'histoire nous apprend au contraire, que ce Gouvernement s'est reconnu le droit de modifier ces situations juridiques présentées comme intangibles.

Il existait en Italie, dans la région de Foggia, des droits semblables à ceux exercés dans le Comté de Nice. Dans la vaste plaine du Tavoliere, au N. W. de Bari, avaient été constitués des pâturages d'hiver, le *Capitanate napoletane*. Dans la Pouille, comme dans le Comté de Nice, l'industrie pastorale était la grande ressource locale, et c'est selon une évolution analogue que le souverain conserva le droit de lever la *Fida* sur des terres abandonnées aux sujets (1).

En 1860, cette institution subsistait encore, concurremment aux bandites de Nice. Mais après cette date, par une loi du 26 février 1865 (2), l'Etat, pour obtenir l'affranchissement de ces terres, fit abandon pur et simple de ses droits de *co-propriété*. Il serait donc excessif de prétendre maintenir, intangible, en vertu du respect des droits acquis avant l'annexion, un droit identique à celui dont l'Etat sarde a lui-même poursuivi la disparition : nous conserverions ainsi, à cause de la législation sarde antérieure à 1860 (3), des droits

(1) Sur l'histoire du *Tavoliere di Puglia*, cf. F. Lenormant, *A travers l'Apulie et la Lucanie, Notes de voyage*. Paris, 1883 (t. I, p. 17).

(2) *Raccolta ufficiale dalle Leggi e dei Decreti*, 1865, n° 2168 :

« Art. 1^o. — Dalla promulgazione della presenta legge, le terre del tavoliere di Puglia sono sciolte da tutti i vincoli derivanti dalla Legge 13 gennaio 1817 ora in vigore nelle Provincie napoletane, ed il dominio diretto spettante al Dominio dello Stato è consolidato col dominio utile a favore dei censuari e loro aventi causa... »

(3) En définitive, c'est bien en effet par la Restauration de 1815 que les bandites ont été rétablies telles qu'elles nous sont parvenues et qu'elles sont possédées actuellement.

qui seraient aujourd'hui certainement abolis s'ils étaient restés soumis à cette législation.

D'ailleurs, en ce qui concerne tout spécialement les bandites, le Gouvernement sarde n'avait pas hésité à intervenir pour permettre, contrairement aux titres, un rachat partiel. En 1837, des propriétaires de Breil demandèrent à soustraire à l'exercice du droit de bandite les terrains cultivés et plantés de vignes. Charles-Albert, par un édit du 3 octobre, évoqua l'affaire, et prescrivit au Sénat de Nice de procéder à une estimation à dire d'expert. Le Sénat, le 15 mai 1841, rejeta les réclamations des bandiotes, et régla définitivement la question le 28 octobre 1848, en fixant « l'implorato riscato » à une capitalisation au denier vingt, « et moyennant le susdit paiement et les obligations assumées par la Commune de Breil, le rachat des pâturages dans les terres labourables, d'oliviers, de vignobles et prairies qui se trouvent compris dans les bandites du territoire de Breil, sera et s'entendra effectué, pour la quantité et qualité de terrain spécifiées dans les susdits rapports d'expertise... demeurant ferme cependant, en faveur des susnommés MM. les renonçants, les droits de pâturage leur appartenant respectivement dans les terres communales incultes, soit aussi dans les terres de prairies, des montagnes et dans les champs tant privés que de la Commune elle-même... » (1).

Le Gouvernement sarde a donc pu s'attaquer directement à l'existence même des bandites. Le Gouvernement français

(1) L'arrêt du Sénat du 24 octobre 1848, inscrit sur les registres de l'ancien Bureau d'Insinuation, est conservé actuellement au Greffe du Tribunal Civil de Nice.

ne peut être tenu de respecter ces institutions au-delà de son prédécesseur. Il semble bien dès lors que l'on ne saurait opposer à nos textes qui peuvent atteindre l'existence même du droit, et amener sa disparition, le principe du respect des droits acquis.

D'ailleurs, il y a lieu de se montrer favorable à tout ce qui peut amener la disparition des bandites : les inconvénients qu'elles occasionnent sont nombreux et bien connus, et plusieurs tentatives ont été faites pour obtenir la disparition de ces droits (1). Certaines bandites ont d'ailleurs déjà disparu. Ainsi, en 1864, 70 propriétaires de Falicon se sont entendus pour obtenir le rachat des bandites communales.

M. Guiot, comme tous ceux qui ont envisagé la disparition des bandites, conclut à la nécessité d'une loi spéciale, qui prescrirait en quelque sorte l'expropriation des droits en faveur des fonds grevés. Mais les solutions adoptées, d'après lesquelles le bandiote est un véritable co-propriétaire, permettent d'obtenir l'affranchissement du sol par la simple application de l'art. 815 du Code Civil (2). Quand les tri-

(1) V. en ce sens : Cons. général des A.-M., notamment aux sessions de 1882, 1883, 1884, 1895, 1907, etc. Voir aussi le discours de M. Méline à Nice, le 25 nov. 1883; en 1882, le service des Forêts avait d'ailleurs été chargé par le Ministre de l'Agriculture de préparer un projet de loi sur le rachat des bandites.

(2) Il y aurait lieu simplement de ne pas négliger de faire intervenir les Communes dans l'action en partage, car, sans cela, les bandiotes pourraient se retourner contre elles en garantie.

Cf. le jugement du Tribunal Civil de Nice du 4 déc. 1907:

« Att. que M. possède dans la Commune de Sospel le droit de bandite au quartier de Berrins, aussi bien sur les terres communales que sur les terres des particuliers non ensemencées, par lui acquis de M. dont un auteur l'avait acheté de la Commune de Sospel le 1^{er} juill. 1711. Qu'il est dit dans cet acte que la Commune de Sospel est et sera tenue envers

bunaux rechercheront comment les bandites doivent se comporter à l'égard de nos lois, ils devront sûrement, comme l'a fait le Tribunal de Nice, le 24 décembre 1913 (Cf, *supra*, p. 61), conclure à une co-propriété pure et simple ; il ne semble pas que l'on doive écarter les dispositions de l'art. 815.

Il reste à examiner, en terminant, la question du partage de la Terre de Cour, entraînant la disparition des droits qui la grevaient. Ce partage a soulevé de nouveaux conflits très nets entre nos lois de droit public et l'exercice des droits anciens.

La Terre de Cour offrait en effet une particularité remarquable résultant du fait qu'elle était possédée indivisément par plusieurs communes, ainsi que cela a précédemment été indiqué. Pour mettre fin à cette indivision, de nombreuses tentatives de partage amiable eurent lieu. Sans remonter aux événements antérieurs à l'annexion, on peut citer les projets vainement établis par une Commission instituée sur l'avis du Préfet, et avec l'assentiment des Communes en 1868. Aucune solution n'avait pu intervenir quand fut promulguée la loi municipale de 1884. Celle-ci contenait un article 161 ainsi conçu :

« Lorsque plusieurs Communes possèdent des biens ou des droits indivis, un décret du Président de la République instituera, si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale composée de délégués des conseils municipaux des communes intéressées... »

l'acquéreur et les siens d'éviction universelle et particulière, et que dans le cas de trouble « molestia », ladite ville reste obligée d'assurer la charge et la défense du procès... sous peine de restitution et de tous dommages-intérêts... »

La Commune de Roquebilière désirait particulièrement le partage de la Terre de Cour. La municipalité pensa tenir de la loi de 1884, le droit de mettre fin à l'indivision dont elle souffrait ; elle ne doutait pas que les dispositions de cette loi ne dussent s'appliquer sans difficulté. Le 14 novembre 1890, le Conseil Municipal prit la délibération suivante :

« ...M. le Président expose que sur l'avis des membres du Conseil, il y a lieu de reprendre la question des pâturages de Terre de Cour pour arriver à une solution si possible de cette affaire, cause de diverses contestations si souvent renouvelées.

Il expose qu'à la date du 14 août 1888 le Conseil municipal avait adressé à M. le Préfet des A. M. un long mémoire détaillé sur les droits indivis de pacage sur la Terre de Cour entre les Communes de Belvédère, Lantosque, St-Martin et Roquebilière.

Que dans ses conclusions le Conseil municipal demandait que conformément à la loi une Commission syndicale fut nommée pour pouvoir administrer lesdits pâturages ;

Qu'en effet ce faisant le Conseil municipal de Roquebilière était dans son droit, attendu que la loi du 5 avril 1884 dit : art. 161... que l'art. 162 de la loi précitée dit que les attributions de la Commission syndicale et de son président comprennent l'administration des biens et des droits indivis ;

Que ces droits concernent presque exclusivement le pâturage ;

Que la Circ. du Ministre de l'Intérieur du 15 mai 1884 précise parfaitement que lorsque un certain nombre de communes... sont co-propriétaires à l'état d'indivision d'immeubles, de pacages, etc., un décret du Président de la République doit instituer si l'une d'elles le réclame, une commission syndicale chargée d'administrer les droits indivis ;

Que depuis le 14 août 1888, date de l'envoi du mémoire, aucune suite n'a été donnée... ;

Le Conseil municipal, s'associant pleinement à l'exposé de son Président, délibère :

Il est demandé à l'autorité supérieure de provoquer la nomination d'une commission syndicale, par application de l'art. 161 de la loi du 5 avril 1884, pour administrer les pacages de Terre de Cour, indivis entre Belvédère, Lantosque, St-Martin Vésubie et Roquebilière. Copie de la présente sera adressée aux représentants à la Chambre et au Sénat pour appuyer auprès des pouvoirs publics... »

Mais toutes ces précautions étaient vaines, et les dispositions de la Loi de 1884 ne furent jamais appliquées : c'est en vain que le Conseil Municipal de Roquebilière les invoqua. Après avoir reçu notification de plusieurs délibérations, le Préfet répondit par une lettre circulaire aux Maires intéressés, en date du 28 août 1895, ainsi conçue :

« Après un nouvel examen de la question relative au projet de partage de la Terre de Cour, ...j'ai acquis la conviction que la solution la plus avantageuse à tous les points de vue pour les communes intéressées me paraît être le projet de partage proposé par la commission spéciale instituée à cet effet en 1868... Si les communes co-partageantes n'acceptaient pas le projet de partage proposé, elles s'exposeraient sûrement à voir retarder encore pour longtemps ce partage, et finalement à un procès et un partage judiciaire, dont les frais pourraient absorber, dépasser même la valeur des droits sus-indiqués... »

Quant aux dispositions de la Loi de 1884, il n'en est pas mention. Roquebilière réclamait toujours (Cf. Délib. du 8 mai 1905) ; le Préfet des Alpes-Maritimes, sans lui donner cependant satisfaction, constitua, en 1906, une nouvelle commission. Mais celle-ci, encore, n'aboutit pas ; et le projet de partage fut une fois de plus abandonné.

Ayant alors acquis la conviction que la voie administra-

tive était impraticable, Roquebilière pensa à s'adresser aux Tribunaux. Par délibération du 15 juin 1908, elle assigna en partage Belvédère, Lantosque et Saint-Martin-Vésubie. La demanderesse prétendait à une co-propriété de la Terre de Cour, et, subsidiairement, possédant au moins un droit d'usage, elle en demandait le cantonnement en vertu des lois du 28 août 1792 et du 19-20 septembre 1790. Le jugement intervenu étudie les divers droits possédés par les communes, ainsi que l'on a eu occasion de le voir déjà (Cf. *supra*, p. 56). Il reste à examiner maintenant la manière dont il a décidé l'application de la loi française, après avoir conclu à l'existence de simples droits d'usage.

Le jugement est alors motivé comme suit :

« ...Il y a lieu de rechercher quelles étaient les règles auxquelles étaient soumis les droits d'usage de cette nature et quels pouvaient être les droits des propriétaires des terrains assujettis, comme aussi quels étaient les droits des usagers de ces terrains. A cet égard, il convient de remarquer que dans l'ancien droit tous les droits d'usage sur les territoires étaient cantonnables. La loi des 19-27 sept. 1790 porte en son art. 8 « que les demandes en cantonnement de la part des propriétaires contre les usagers de bois, prés, marais et terrains vains ou vagues, seront portés devant les Tribunaux ordinaires ». L'art. 5 de la loi du 28 août 1792 octroya le droit de demander le cantonnement aussi bien pour les usagers que pour les propriétaires... Le bénéfice des lois sus-visées de 1790 et 1792 doit-il s'appliquer aux droits d'usage des communes en présence ? La terre de Cour comprend diverses natures de terrains, et l'énumération faite par le législateur de 1790 n'est pas limitative... En un mot les droits d'usage établis sur les territoires non forestiers peuvent être l'objet d'une demande en cantonnement, tant de la part des propriétaires du sol que de la part des usagers. L'action de la Commune de Roquebilière est donc fondée en droit... »

En conséquence, la commune fut déclarée recevable en son action en cantonnement. Belvédère, qui se prétendait seule propriétaire de la Terre de Cour, interjeta appel ; elle demanda à la Cour d'Aix, dans le cas où elle admettrait la demande en cantonnement, de déclarer que les autres communes intéressées n'avaient sur la Terre de Cour qu'un droit de pâturage avec divers compléments, et que les droits des communes co-usagères étant différents et d'inégale importance, des experts devaient les évaluer en argent, de manière à en permettre le rachat.

Par arrêt du 22 mai 1913, la Cour d'Aix confirma purement et simplement, la décision du Tribunal de Nice, en adoptant les motifs des premiers juges. Ainsi, par la voie judiciaire, Roquebilière a pu obtenir au moins partiellement gain de cause.

Ces décisions avaient déjà été signalées, tant à propos de la nature du droit de bandite, qu'au sujet de l'application des dispositions du Code forestier. Il semble que la jurisprudence dissidente inaugurée par le Tribunal de Nice, en 1913 et 1914, soit préférable. On peut également critiquer sur ce dernier point, prononçant le cantonnement, le Jugement de Nice, et l'Arrêt confirmatif de la Cour d'Aix. Même si les droits possédés par les Communes avaient été de véritables droits d'usage, le cantonnement n'aurait pas dû être prononcé purement et simplement. Un arrêt de la Cour de Bordeaux, du 17 mars 1847 (D. P. 1847.4.68), déjà cité, contient les considérants suivants :

«... Att. que si le cantonnement peut être appliqué au droit de chasse lorsque ce droit, selon le titre, constitue un simple usage, ...il

faut encore que ce cantonnement puisse offrir aux usagers des avantages de nature à compenser la restriction de leurs droits ; — que c'est ainsi que dans les cas ordinaires de cantonnement, les usagers qui reçoivent en toute propriété une étendue de terre proportionnée à leurs besoins, trouvent dans la consolidation de la propriété, dans la faculté d'une libre disposition, des ressources plus grandes et plus avantageuses que celles qu'ils pourraient retirer d'un simple usage sur une superficie plus considérable ;

Att. que cette règle ...resterait d'une application impossible dans la cause actuelle... ; qu'ainsi, en admettant que le droit de chasse, concédé aux habitants de L. fut un droit d'usage, il ne saurait être soumis à un cantonnement qui ne pourrait être déterminé qu'en détruisant les droits acquis, sans offrir aux possesseurs aucune compensation utile... »

Il est incontestable que, en l'espèce, les droits invoqués n'étaient intéressants qu'autant qu'ils englobaient de vastes espaces. Le fait même que les Communes se sont unies pour acquérir ces droits, au lieu d'en rechercher chacune de plus réduits, en est la preuve. Le cantonnement fera disparaître, par exemple, la possibilité d'admission des troupeaux étrangers. Il est certain, par contre, que, avec la thèse de la co-propriété, les droits disparus auraient pu recevoir une plus exacte compensation (1).

Cependant, l'arrêt de la Cour d'Aix représente un pis aller. En effet, si la jurisprudence ne voulait admettre le caractère de propriété et de co-propriété des bandites, si elle persistait à les classer dans des droits d'usage *sui-generis*, sans qu'il soit besoin d'avoir recours à une loi spéciale, on pourrait encore en poursuivre la disparition. Le principe

(1) D'autre part, en l'état de l'arrêt de la Cour d'Aix, à qui reconnaître aujourd'hui la *propriété* de la Terre de Cour ?

proclamé sous la Révolution, d'après lequel tous les droits de pâturage non réciproques peuvent toujours être éteints, au moins par la voie du cantonnement ou du rachat, resterait encore, avec les lois de 1889 et 1890, comme une ressource formelle. La Cour de Cassation reconnaît à ces lois toute la force qui s'applique aux dispositions d'ordre public (V. en ce sens : Cass. Civ. 17 juil. 1867, S. 1867.1.377 ; Cass. Req. 24 fév. 1885, D. P. 1885.1.288 ; cf. aussi C. A. Paris, 31 oct. 1913, D. P. 1915.2.84, déjà cité).

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

- LÉONIDE GUIOT, *Les forêts et les pâturages du Comté de Nice*, Paris, 1875.
- LÉONIDE GUIOT, *Le droit de bandite dans le Comté de Nice*, Nice, 1884.
- A. MUSSO, *Précis sur les droits indivis d'usage, de pâturages et de co-propriété de la Terre de Cour*, Cannes, 1913.
- J.-B. ELIA, *Etude sur les bandites du Comté de Nice et notamment de la Commune de Lucéram...* Une br., 1907.
- H. MORIS, *Inventaire sommaire des archives départementales antérieures à 1792*, Nice, 1902. (A. M., Archives civiles, séries A et B. Introd., p. LIV).
- Journaux locaux : *L'Echo de la Montagne*, mars et avril 1895, *Journal de la Corniche*, 30 juin 1906 (la Turbie), etc.
- M. MÉDECIN, *Usages locaux de Nice (Recueil judiciaire, Nice, 1907)*. Usages et règlements locaux ayant force de loi dans le Département des Alpes-Maritimes, constatés et recueillis par des Commissions cantonales, vérifiés et revisés par une commission centrale. (*Préparation du Code Rural*), 2^e éd., Nice, 1884.
- A. ROUSSET, *Dictionnaire général des forêts*, 2^e éd., Digne, 1894.

- CH. GUYOT, *Des droits d'emphytéose et de superficie*. Thèse, Nancy, 1876.
- BAYOND, *La rente foncière*. Thèse, Rennes, 1881.
- F. LAGARDE, *De l'extinction des droits de pâturage*. Thèse, Toulouse, 1893.
- CHAPELLE, *De la servitude de pâturage*. Thèse, Toulouse, 1898.
- BLAISE DE COUTET, *Exposé et recherches sur les droits de parcours et de pâturage dans les bois particuliers*. Bordeaux, 1902.
- A. BOUCHEZ, *Pâturage et vaine pâture*. Bordeaux, 1907.
- E. BOYÉ, *Les Alpes-Maritimes*. Lille, 1888.
- E. CARDOT, *Restauration, aménagement et mise en valeur des pâturages de montagne*. Expos. Univ. Impr. Nat., 1900.
-

CHAPITRE III

Le Culte

Les questions relatives au Culte ont donné lieu à des situations très diverses, qui ont permis bien souvent d'invoquer, à l'encontre de nos lois, les dispositions des lois sardes. Ici plus encore que dans les Bandites, qui constituent une simple institution de droit privé, il est possible de rechercher comment sont respectés des droits acquis dans l'ordre même du droit public.

Depuis 1905, « la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte... ». On sait comment le fait social et le fait jurisprudentiel ont rendu vaines ces affirmations législatives (1) : l'Eglise est une réalité qui s'impose et que l'on ne saurait méconnaître, la loi de séparation n'a pas été une loi de suppression. Mais la loi est aussi une réalité, et il faut justement se demander si le régime de séparation n'a pas reçu en Savoie et dans le *circondario* de Nice, des applications spéciales.

Sans étudier complètement l'introduction du régime nouveau dans les départements annexés, il faut examiner, à propos de l'exercice du Culte, certaines solutions dans lesquelles le respect des droits acquis a pu être invoqué. Mais, depuis près

(1) Cf. P. Bureau, *La séparation de l'Eglise et de l'Etat devant le Parlement et les Tribunaux* (dans la *Science sociale*, Paris 1912).

de 20 ans, toutes les questions se trouvent dominées par celle plus générale de savoir s'il existe encore une entité juridique capable d'exercer des droits ; aussi, avant d'exposer certains cas particuliers, comme celui des traitements ecclésiastiques ou de la propriété des biens de l'Eglise, faut-il aborder la question primordiale de l'existence même des corps moraux ecclésiastiques. Cette question, d'ailleurs, ne date pas seulement de la loi de 1905 : elle s'était posée déjà dès l'annexion, puis à propos des congrégations.

§ I. — LES CORPS MORAUX ÉCCLÉSIASTIQUES

A) *Chapitres et canonicats*

Après la Révolution, le Chapitre de Nice avait été organisé par Mgr. Colonna d'Istria, le 1^{er} mars 1804, à l'image du Chapitre de Paris, institué en 1802, par Mgr. de Bellon. Il comprenait alors 8 Chanoines et 2 Vicaires-généraux, et n'était d'ailleurs pas établi conformément aux règles du droit commun canonique.

Le Chapitre de Nice fut ensuite remanié sous le régime sarde, selon l'esprit du Concile de Trente, et, en 1860, il comprenait 21 canonicats, dont 6 dignités (1). Des difficultés

(1) Les canonicats étaient ainsi répartis :

8 *canonicats du Gouvernement*, — ce sont ceux de première création, précédemment dotés par le Gouvernement français.

4 *canonicats de la Ville*, — créés en 1821 et 1824 pour utiliser des rentes provenant des confiscations françaises.

1 canonicat affecté à la cure de la cathédrale, érigé en 1845, lors de la rédaction des nouveaux statuts capitulaires.

8 canonicats créés par fondations diverses, de 1828 à 1852.

surgirent à l'intérieur du Chapitre, à propos du Vicaire-général, et c'est peut-être ce qui attira l'attention du Gouvernement sur la constitution spéciale de l'Eglise de Nice. Le 4 avril 1864, Baroche, Ministre du Culte, demanda à l'Evêque de rétablir les anciens statuts capitulaires approuvés le 2 germinal an XII. A cet effet, une délibération du Chapitre était nécessaire : l'Evêque le convoqua. Mais on demandait aux Chanoines un véritable suicide, selon les termes de M. l'abbé Pelletier, puisque la majorité devait se supprimer elle-même, pour approuver la réduction demandée. L'intérêt des Chanoines se trouvait soutenu par leur conscience, puisqu'ils avaient juré, lors de leur installation, de respecter les statuts du 31 décembre 1845 ; ils eurent recours à Rome, et demandèrent au Pape de les défendre contre les prétentions du Gouvernement français. Cependant, Mgr. Sola entra dans les vues du Gouvernement ; il établit de nouveaux statuts, conformes à ceux de 1804, qui furent approuvés par un décret impérial du 28 mai 1864 (1).

L'Evêque voulut réunir son nouveau Chapitre : naturellement, les Chanoines non convoqués protestèrent, invoquant le droit à leur charge qu'ils avaient acquise régulièrement sous le régime sarde, et dont on ne pouvait les priver (2). Il est curieux d'observer que le Gouvernement, qui cherchait à abroger à Nice les statuts de 1845 sous le prétexte de

(1) Bull. des Lois, série 1210, n° 12.363. Il serait d'ailleurs bien difficile de justifier ce décret et de dire en vertu de quel texte le Gouvernement était compétent pour « approuver » ces statuts capitulaires.

(2) Une polémique locale s'en suivit naturellement : cf. par ex. *le Journal de Nice*, 29 juin et 1^{er} juill 1864 approuvant le décret et la réponse des Chanoines.

l'uniformité de l'Eglise de France, laissait à la Savoie ses statuts capitulaires particuliers. Quoi qu'il en soit, le Décret de 1864 portait une atteinte flagrante aux droits des Chanoines évincés. Les difficultés entre l'Evêque et son Chapitre se continuèrent à propos du Vicaire-général, mais elles étaient situées alors sur le terrain purement canonique. Quant à la constitution du Chapitre, l'affaire ne put se terminer que par la publication des lettres apostoliques d'annexion des diocèses. Celles-ci garantissaient la sauvegarde de tous droits privilèges et coutumes de l'Eglise de Nice, et par conséquent, ceux du Chapitre et des Chanoines. Le Gouvernement sembla abandonner le décret de 1864, et les 21 Chanoines continuèrent à siéger au chœur, et, ce qui implique plus sûrement leur reconnaissance, à toucher leurs traitements.

Ainsi, dans la question du nombre des Chanoines composant le Chapitre cathédral de Nice, sur deux points différents le respect des droits acquis pouvait être invoqué. D'une part, en se plaçant au point de vue des bénéficiers, la disparition de certains canonicats voulue par le Gouvernement français, constituait certainement une violation de ces droits (1). Mais la question est plus intéressante encore si l'on se place au point de vue du Chapitre, et si son existence elle-même est défendue comme un droit acquis.

Un Chapitre cathédral est un établissement ecclésiastique

(1) Les Chanoines prétendaient même conserver leurs bénéfices selon toutes les dispositions du régime sarde. Ainsi, il existait autrefois un droit d'option afférent à 4 canonicats : les prébendes étant d'inégale valeur, certains Chanoines avaient le droit de changer la leur contre une autre plus importante, au décès du titulaire. Ce droit aléatoire permettait-il vraiment d'invoquer le décret du 12 juin 1860, comme faisant partie des revenus, droits et actions afférents aux canonicats ?

séculier, civilement constitué et capable de posséder (1). Il est certain que le Chapitre dans son ensemble, comme chacun des bénéfices pris en particulier, constituait aux termes du Code sarde, une personne civile (2). Son existence était ainsi reconnue et garantie par la loi. L'annexion allait-elle détruire pour le chapitre de Nice cette existence de personne morale, jouissant de droits civils ? La convention internationale du 23 août 1860 semble bien avoir assuré la persistance de cette personnalité. Le doute ne semble même plus possible si l'on considère le décret du 12 juin 1860, qui assure la reconnaissance en France de « tous les établissements ecclésiastiques existant aujourd'hui en Savoie et dans l'arrondissement de Nice ».

La question du nombre des Chanoines se trouve bien rattachée, par celle de l'existence du Chapitre, à celle plus générale encore de la subsistance des corps moraux ecclésiastiques. La personnalité du Chapitre, en l'état des textes, semblait bien avoir survécu à l'annexion : d'ailleurs, toutes les personnes morales religieuses, séminaires, cures, fabriques, monastères ou couvents, ont continué à exister, après 1860, comme sous le régime sarde. Certaines considérations permettent même d'affirmer, malgré le décret de 1864, la reconnaissance du Chapitre de Nice par la Loi française : ainsi, ses biens furent grevés de la taxe de mainmorte, et lui-

(1) Tout bénéfice ecclésiastique possède au moins la nue-propriété des biens dont le bénéficiaire perçoit les fruits.

(2) V. notamment en ce sens l'article 25 du Code albertin :

« L'Eglise, les communes, les établissements publics, les sociétés autorisées par le Roi et autres corps moraux sont considérés comme autant de personnes et jouissent des droits civils. »

même put recevoir, en 1891, le *capital-cens* de la Ville de Nice ; on doit surtout faire état des autorisations d'ester en justice données par la Préfecture, au nom des 21 Chanoines, pour assigner la Commune d'Aspremont : en *juin* 1908, la Cour de Cassation statuait encore en faveur du Chapitre de Nice.

Cependant, les Chanoines ayant décidé, par délibération du 2 mars 1899, de céder à l'Etat un immeuble leur appartenant, le Conseil d'Etat, appelé à examiner le projet de décret tendant à approuver cette cession, émit l'avis suivant :

« ...Considérant qu'aux termes des art. 11 de la Convention du 26 messidor an IX, et 35 de la loi du 18 germinal an X, les évêques ne peuvent établir des Chapitres cathédraux dans leurs diocèses qu'avec l'autorisation du Gouvernement, tant pour l'établissement lui-même que pour le nombre et le choix des ecclésiastiques destinés à les former ;

Que par application de ces conditions, un décret du 28 mai 1864 a approuvé les statuts du chapitre de l'église cathédrale de Nice, présentés par l'évêque du diocèse et que l'article 1^{er} des statuts porte que le chapitre est composé de neuf membres y compris le chanoine-curé ;

Considérant que la délibération du 2 mars 1899 a été prise en double violation de cet article et des prescriptions de la loi du 18 germinal an X, qu'en effet il résulte du procès-verbal de la séance que ladite délibération a été concertée et signée par dix-huit chanoines, dont dix non reconnus, et, par conséquent, sans titre pour participer aux actes d'administration du diocèse ;

Qu'on prétendrait vainement justifier cette intervention en invoquant les stipulations diplomatiques échangées au moment de la cession du Comté de Nice, alors que ni le traité de Turin du 24 mars 1860, ni l'art. 7 de la convention du 23 août suivant qu'on rappelle n'ont eu en vue les titulaires ou les établissements ecclésiastiques ;

Que dans ces conditions la délibération du 2 mars doit être tenue pour nulle et non avenue... »

(C. E. Section de l'Intérieur et des Cultes, 10 janvier 1900).

Ainsi, d'après le Conseil d'Etat, qui, pour la circonstance interprétait les actes diplomatiques de 1860, l'annexion n'assurait nullement au Chapitre de Nice le droit à l'existence légale que les lois sardes lui avaient donnée.

B) *Associations et congrégations. Les établissements publics du Culte* (1)

Les personnes morales sardes ont, en général, survécu à l'annexion, sans qu'aucun acte spécial du Gouvernement français ait eu à les reconnaître. Il est certain que des établissements comme des Communes, ou des Collèges et lycées, ont survécu au régime sarde et se sont trouvés soumis au régime français sans aucune interruption dans leur existence. A part le chapitre de Nice, qui a été quelque peu malmené, il ne semble pas qu'il y ait eu de difficulté pour maintenir l'existence des personnes morales et nombreux sont encore aujourd'hui les établissements charitables qui subsistent à Nice, en vertu de leur création sous le régime sarde. On peut citer notamment, l'*Hopital Saint-Roch*, l'*Hospice de la Charité*, l'*Hopital de la Croix* ; de même, les *Cessolines*, qui n'ont pas été touchées par les lois du 21 mai 1873 et

(1) Sur les théories de la réalité et de la fiction, et sur l'effet international des droits acquis en ce qui concerne l'existence même des personnes morales, voir A. Pillet, *Les personnes morales en droit international privé*. (Paris 1914).

5 août 1879 (art. 8), mais qui ont pourtant failli être supprimées après la loi de 1901 (1). A Nice subsistèrent même à l'état indépendant certaines confréries qui purent soustraire leurs biens aux fabriques.

D'ailleurs, au moment même de l'annexion, il n'y eut pas de conflit, et l'on aurait aucun enseignement à rechercher de ce côté, si certaines lois nouvelles n'étaient intervenues : ce sont elles en effet, qui constituent la législation d'opposition et qui ont fait éclater le conflit retardé.

En effet, en 1860, les lois françaises se trouvaient plus favorables envers les associations et congrégations que les lois sardes : ainsi, la loi sarde du 29 mai 1855 venait de supprimer « les maisons d'ordres religieux... qui ne s'adonnent pas à la prédication, à l'enseignement ou à l'assistance des malades ». La suppression de ces maisons devait se faire par décrets, et justement des procès étaient engagés en 1860, à propos de la portée du mandat ainsi accordé à l'exécutif. Le Traité d'annexion eut pour résultat de sauver les maisons religieuses frappées par la loi d'incamération, et le décret du 20 décembre 1860, prononça l'abandon de toutes poursuites intentées par la Caisse ecclésiastique, qui n'avait d'ailleurs aucun successeur normal en France. Ainsi, en un certain point, le Gouvernement français consacrait tout spécialement la personnalité et les droits de propriété de certains établissements ; l'on n'a pas manqué, par la suite, de faire état de ces circonstances pour soutenir que l'Etat français ne pouvait pas revenir sur la position adoptée en

(1) Cf., le *Petit Marseillais*, 21 sept. 1902. V. aussi H. Sappia, dans *Nice historique*, 1903.

1860, conformément à la campagne et aux engagements précédant le vote du 29 avril.

Mais le Gouvernement a estimé qu'il n'existait pas en faveur des anciennes congrégations sardes un statut spécial, et, au moment du vote de la loi de 1901, il a entendu expressément les soumettre au droit commun. Le 28 juin, Waldeck-Rousseau répondait en ces termes à M. Chambon :

« ...En ce qui concerne les congrégations du département de la Savoie, le Conseil d'Etat, consulté par moi, a considéré qu'elles ne sont pas fondées à se prévaloir d'un régime spécial. Elles peuvent contester cette opinion : elles ont alors à opter entre deux voies : demander immédiatement l'autorisation, ce qui les couvre contre toute espèce de péril, ou, s'il leur plaît au contraire de tenter la fortune judiciaire, soutenir devant les Tribunaux qu'elles ont une charte particulière et qu'elles doivent être considérées comme autorisées... »

La question des associations, des congrégations et de l'existence en général de toutes les personnes morales ecclésiastiques, ne peut ici être considérée que dans son ensemble. Il faut, en conséquence, sans l'examiner en détail pour chaque cas, considérer rapidement l'état de la jurisprudence sur ces divers points.

La loi sur les congrégations a donné lieu, devant le Tribunal de Nice, à diverses poursuites contre des religieux, dont le statut était encore déterminé par la loi sarde du 29 mai 1855. En vertu de cette loi, les religieux incrimés appartenant à un ordre au moment de sa suppression, pouvaient continuer à vivre en commun et recevaient même annuellement, de la Caisse ecclésiastique, une rente déterminée. L'annexion allait-elle permettre de modifier les dispositions

de la loi de 1855, et les religieux, dont elle fixait les droits allaient-ils se voir opposer la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les congrégations ? La question se posa à propos des Oblats de Sainte-Marie de Saint-Pons, et le 16 décembre 1903 le Tribunal correctionnel de Nice rendit le Jugement suivant :

« ... Att. que ces quatre prévenus... appartiennent à la Congrégation des Oblats de Sainte-Marie depuis plus de 50 ans, et qu'ils étaient religieux profès avant la promulgation de la loi sarde du 29 mai 1855 dite d'incamération ;

Att. que cette loi, le décret royal du même jour qui la complète, le Traité d'annexion de 1860 et les décrets impériaux français consécutifs à ce traité ont créé à l'égard de ces quatre prévenus une situation toute spéciale qu'il importe avant tout de préciser exactement ;

Att. que par l'effet de cette loi (art. 1) et du décret qui l'accompagne, les maisons de l'Ordre religieux des Oblats de Sainte-Marie ont cessé d'exister comme être moraux, reconnus par la loi civile, que leurs biens ont été affectés à une caisse spéciale dite caisse ecclésiastique (art. 4) ;

Mais que cette loi, loin d'édicter la suppression immédiate de cette congrégation et la dispersion des religieux composant ses divers établissements, a, au contraire, par une série de dispositions, consacré, assuré et réglé la subsistance de cette congrégation, la persistance de la vie en commun de ses membres, la continuation de leurs œuvres, à titre transitoire et viager toutefois et seulement jusqu'au décès du dernier religieux existant en 1855 ;

Att. que le législateur sarde de 1855 admet et reconnaît pour le présent et pour un avenir limité à des vies humaines tout ce qui constitue et caractérise la congrégation religieuse... ;

Att. qu'il résulte de ces textes, avec évidence, que la congrégation des Oblats de Sainte-Marie est, dans la mesure temporaire et restreinte qui a été précisée, une congrégation autorisée par le législateur sarde de 1855 ;

Att. qu'il échet dès lors d'examiner si l'annexion de la Savoie

et du Comté de Nice à la France d'une part, et d'autre part l'intervention de la loi du 1^{er} juill. 1901, et la décision de la Chambre des députés du 24 mars 1903 ont modifié ou non cette situation juridique ;

Att. sur le premier point qu'il est de principe que, après une annexion, les lois et décrets intervenus jadis sur le territoire annexé conservent toute leur autorité pourvu qu'ils ne soient pas contraire à l'ordre public établi dans le pays annexant ;

Que l'autorisation viagère et restreinte donnée aux Oblats de Saint-Pons par le pouvoir législatif sarde n'avait rien de contraire à l'ordre public français ;

Att. d'ailleurs que le Gouvernement français, a, par décret impérial du 21 nov. 1860, reconnu et pris à son compte la situation des congrégations visées par la loi sarde, et la charge de l'entretien des religieux annexés « vivant en commun », de même qu'il héritait des biens confisqués au profit de la Caisse ecclésiastique...

Att. qu'un autre décret impérial, en date du 26 mars 1862... a autorisé l'inscription au trésor public d'un certain nombre de pensions dues à des religieux incamérés...

Qu'il est donc évident que les prévenus avaient, après comme avant l'annexion, le droit de vivre en commun au couvent de Saint-Pons ;

Att. qu'il est à peine besoin de remarquer que la loi du 1^{er} juillet 1901 n'a pu en rien modifier cette position régulière aux yeux de la loi, puisqu'elle admet, dans son article 18, la validité des autorisations qui ont pu être accordées antérieurement ;

Que dès lors il est inutile de rechercher si la loi de 1901 oblige les prévenus en tant que loi de police et de sûreté ; qu'il est inutile également d'examiner si cette loi a un effet rétroactif ou peut, au contraire, être mise en échec par des droits acquis antérieurs, puisqu'il ne s'agit en aucun cas de lui faire échec...

P. C. M. le Tribunal,... Acquitte... »

Plus récemment, il a été jugé que « l'annexion n'ayant apporté aucune restriction aux droits antérieurement acquis

sous l'empire de la législation sarde, les congrégations religieuses, régulièrement autorisées avant l'annexion, conformément à la législation sarde, ont conservé depuis l'annexion, le bénéfice de l'autorisation, qui leur avait été accordée » (V. en ce sens les divers Jugements et arrêts précédant l'arrêt C. A. Grenoble, 3 Janv. 1913, rapportés au *Journal de la Cour de Grenoble*... 31 janvier 1913).

La jurisprudence administrative reconnaît qu'une congrégation, autorisée avant 1860 a pu survivre à l'annexion, mais elle proclame que cette annexion n'a pu avoir pour résultat de rendre intangible cette reconnaissance :

« Cons... que le changement de souveraineté qui a été la conséquence de l'annexion de la Savoie a eu pour effet immédiat et nécessaire, en l'absence de toute réserve formulée dans les actes diplomatiques intervenus, de soumettre la congrégation des missionnaires de Saint-François de Sales au régime présent et futur des congrégations en France ; qu'en admettant que l'autorisation accordée en conformité de la législation sarde ait conféré à ladite congrégation le droit de se prétendre autorisée en France par le fait de la cession de la Savoie, cette circonstance ne saurait, comme le soutient la requérante, créer en faveur de la Congrégation des Missionnaires de Saint-François de Sales un statut spécial de nature à la soustraire à l'application de la loi française ; qu'il suit de là que les établissements dépendant de ladite Congrégation ont pu, sans violation des Traités et convention des 24 mars et 23 avril 1860 être fermés par application du § 3 de l'art. 13 de la loi du 1^{er} juill. 1901... »

(C. E., 6 déc. 1907, 1^{re} esp. *Lebon*, p. 897 ; V° aussi divers arrêts du 10 juin 1904, *Lebon*, p. 445 et suivantes).

Le droit acquis à l'existence par les établissements publics du Culte a été définitivement aboli par la Loi de 1905. Le Gouvernement français a estimé qu'une mesure telle que

la séparation devait s'étendre à tout le territoire : il ne pouvait être question d'un statut spécial pour la Savoie et Nice, qui aurait fait des départements annexés « un pays d'état ». Dès lors, sans aucun égard pour le maintien des personnalités morales reconnues lors de l'annexion, et dont la survie fut alors garantie par les Traités, tous les établissements publics du culte ont été supprimés dans ces départements, comme dans le reste de la France : les actes diplomatiques de 1860 n'ont pu assurer que le maintien de certaines chapelles publiques, qui ont pu rester ouvertes.

Les arguments en faveur de la suppression, se trouvent résumés dans un jugement du Tribunal Civil de Nice. L'Evêque invoquait devant ce Tribunal l'art. 7 du Traité de Turin, pour établir ses droits de propriété et d'usufruit sur l'ancien évêché et le Séminaire. Ses prétentions furent rejetées en l'état des considérations suivantes :

« Att. que les établissements publics, comme les personnes morales, ne peuvent avoir d'existence qu'en vertu d'une autorisation du pouvoir souverain ; ...

Att. que l'Etat puise dans son droit de souveraineté celui d'accorder ou de retirer la personnalité civile ; qu'aucune exception ne pouvait être et n'a été apportée à ce principe par le Traité de 1860 qui le consacre au contraire, dans l'article 5, lequel substitue la France non seulement dans les obligations mais dans les droits des états sardes ;

Att. que quelques années avant l'annexion l'Etat sarde avait usé de ce droit de souveraineté en enlevant par la loi du 29 mai 1855, dite d'incamération, le bénéfice de la personnalité civile à certaines congrégations ; ...

Att. que par la loi du 9 décembre 1905, l'Etat, en déclarant dans l'art. 2 ne reconnaître aucun culte, exerce son droit de souverai-

neté, et de même qu'en 1855 l'Etat sarde enlevait aux congrégations la personnalité civile qu'il leur avait antérieurement accordée, de même l'Etat français en 1905, non seulement a retiré aux biens ecclésiastiques la personnalité civile dont ils avaient joui jusqu'alors, mais a enlevé à l'Eglise toute existence légale ;

Qu'il s'en suit que l'évêque ne saurait légalement représenter des établissements qui n'ont pas d'existence légale... »

(Trib. Civ. de Nice, 17 juill. 1907, *Gaz. des Trib.* 29 sept. 1907).

Cependant, toutes questions relatives au Culte n'ont pas disparu du fait de la Loi de séparation : ainsi, l'on verra bientôt ce qu'il advint des traitements ecclésiastiques. Pour l'instant, il faut encore rechercher si certaines personnes morales ecclésiastiques n'ont pu survivre aux diverses lois d'abolition.

C) Bourses et Chapellenies laïcales

Il existait dans le Diocèse d'Annecy de nombreuses Bourses, ayant un caractère nettement religieux, si bien que l'Administration des Domaines avait cru pouvoir s'emparer de leur patrimoine en vertu de la Loi de 1905. Des actions furent alors introduites devant les Tribunaux contre le séquestre, pour obtenir la restitution de ces biens. La jurisprudence la plus complète est intervenue à propos de la *Bourse des pauvres écoliers d'Annecy*. Après avoir déjà jugé, le 12 juillet 1907, que cette bourse « est une personne morale autonome, qui n'a pas été atteinte par la Loi du 9 décembre 1905 », le Tribunal d'Annecy, sous la présidence de M. Favre, rendit le 10 novembre 1910, le Jugement suivant :

« ... Att. qu'à l'appui de son action l'Administration des Domaines soutient que si la *Bourse des pauvres écoliers* avait la person-

nalité civile sous le régime sarde, elle l'a perdue en 1860 par le fait de l'annexion ; que depuis son incorporation à la France, la Savoie est régie par les lois françaises, lesquelles ne reconnaissent point la personnalité aux bourses ; que cette manière de voir est conforme à l'avis du Conseil d'Etat du 24 déc. 1896, d'après lequel les biens que possédaient sous le régime sarde les fabriques et menses curiales, tels que églises, presbytères et cimetières, sont depuis l'annexion devenus la propriété des communes en conformité de la loi française ; qu'il y avait lieu en conséquence de décider que la bourse en question faisait partie du domaine diocésain, et que c'est à bon droit dès lors que ses biens ont été en suite de la loi de séparation placés sous séquestre ;

Mais attendu qu'il n'est pas contesté que la *Bourse des pauvres écoliers* eut sous la législation sarde la personnalité civile ; qu'elle a en effet été régulièrement créée en conformité du Règlement particulier du 13 août 1773 alors en vigueur, par LL.PP. du 26 juillet 1779 entérinées au Sénat de Savoie le 8 février suivant ; que si son existence a pu être compromise pendant la période française de 1792 à 1814, les édits du 28 octobre 1814 et 22 décembre 1815 ont opéré à son profit la *restitutio in integrum* et qu'elle a repris dès lors son existence régulière ; qu'il ne saurait y avoir doute à cet égard, puisque son administration a été légèrement modifiée par un Billet Royal du 5 décembre 1827 dûment enregistré ;...

(Le Jugement s'appuie ensuite sur les conventions de 1860, et conclut)... que dans ces conditions il n'y a pas lieu de suivre l'avis du Conseil d'Etat du 24 décembre 1896 précité ; que quelque soit l'autorité qui s'attache à cet avis, il n'a cependant pas force obligatoire... P.C.M. condamne... à relâcher tous les biens appartenant à la *Bourse des pauvres écoliers* qui ont été mis sous séquestre comme biens de la mense épiscopale... »

Ce jugement, frappé d'appel, fut confirmé le 28 mai 1912, par la Cour de Chambéry :

« ... Att. que la loi du 9 déc. 1905 n'a supprimé que les établissements publics du Culte, c'est-à-dire les personnes civiles créées

par l'Etat pour gérer le service public du Culte ; que la *Bourse* n'a jamais constitué un établissement public du Culte, puisque aux termes même de la loi qui l'a créée, son but était de fournir des revenus aux jeunes écoliers pauvres, quelle que fut la carrière, ecclésiastique ou laïque qu'ils voulussent entreprendre...

Att. que l'Evêque d'Annecy ...ne se prévaut pas d'une qualité ecclésiastique qui n'existe plus au regard de la loi ; que ce n'est pas comme Evêque et en vertu des droits que la loi lui reconnaissait en cette qualité antérieurement à la séparation qu'il revendique les biens de la bourse ; qu'il agit en vertu du droit personnel, indépendant de sa qualité d'Evêque, que lui ont conféré les LL. PP. du 26 janvier 1779 ; que rien ne s'oppose évidemment à ce que, bien que n'étant plus reconnu par la loi comme Evêque, il puisse continuer, comme un simple particulier, à administrer une œuvre, qui, n'étant pas un établissement public du Culte, n'a pas été supprimée... »

Un pourvoi, formé contre cet arrêt, fut rejeté par la Chambre des Requêtes de la Cour de Cassation, le 22 juillet 1914. Toutes les juridictions se prononcèrent en ce sens, car, le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 19 mai 1916, a reconnu lui aussi « que si, à la suite de l'annexion de la Savoie, les personnes civiles ayant une existence antérieure se sont trouvées soumises à la législation française, aucune disposition de la loi du 9 décembre 1905 n'a porté atteinte à l'existence de la *Bourse des pauvres écoliers*... » (1).

Le Tribunal d'Annecy se prononça dans le même sens, le 10 novembre 1910, en faveur de la *Bourse des pauvres prêtres* (2), de la *Bourse des pauvres clercs*, de la *Bourse*

(1) *Lebon*, p. 188 et *Gaz. des Trib.*, 6 sept. 1916.

(2) Jugement confirmé par la C. A. Chambéry le 24 juin 1912. Sur pourvoi, rej. Cass. Req. 27 janv. 1919.

du *petit Séminaire de la Roche* (1), et de la *Bourse des nouveaux convertis* (2).

Ainsi cette jurisprudence peut être considérée comme très solidement établie et définitivement fixée. Il est particulièrement intéressant de la rapprocher des arrêts rendus par le Conseil d'Etat le 21 décembre 1906 (3) et le 10 décembre 1909 (4), d'après lesquels, la *Caisse de secours*, établie dans le Diocèse de Gap en faveur des prêtres âgés ou infirmes, dépourvus de ressources suffisantes, et l'*infirmerie de Marie-Thérèse*, établie également en vue d'assurer asile à des prêtres âgés ou infirmes, ont été considérées comme des établissements publics du Culte, supprimés par la Loi de 1905.

Le Comté de Nice offrait également certains exemples particuliers, à propos des fondations de messes. D'après notre droit commun, ces fondations ont été supprimées par diverses étapes législatives, que l'on peut rapidement rappeler :

Tout d'abord, la loi du 9 décembre 1905, par son art. 7, enleva aux associations cultuelles prévues les biens grevés d'une destination étrangère au Culte, mais elle respecta toutes les charges religieuses établies (5)

La loi du 2 janv. 1907, après l'échec des associations cul-

(1) Confirmé C. A. Chambéry, 28 mai 1912.

(2) Confirmé C. A. Chambéry, 24 juin 1912. Le Domaine s'est désisté le 10 décembre 1914 d'un pourvoi formé contre cet arrêt.

(3) D. P. 1908.3.61 (2 arrêts).

(4) D. P. 1911.3.107.

(5) Cf. *Débats parlementaires, Chambre*, Séances des 13 avril et 13 juin 1905.

tuelles, fit passer la propriété de tous les biens des établissements ecclésiastiques aux établissements communaux d'assistance ou de bienfaisance ; cependant, d'après cette législation, les charges cultuelles annexées aux fondations étaient encore respectées.

Enfin, la loi du 13 avril 1908 supprima les fondations à caractère religieux ou cultuel, mais elle en excepta d'abord les fondations de messes (art. 3, § 16, al. 1) ; mais comme les mutualités ecclésiastiques prévues par cette loi ne purent se former, les fondations furent définitivement libérées de toutes charges (id. 5^e al.).

Ainsi, les fondations de messes se trouvent avoir été supprimées parce que aucune personne morale capable de conserver la fondation et d'assurer le respect de ses charges n'a pu survivre aux lois de 1905, 1907 et 1908. Mais, dans le pays niçois, des œuvres indépendantes, possédant une entité juridique particulière, pourvues de la personnalité sous le régime sarde, assuraient le service de certaines fondations : telles étaient les chapellenies laïcales.

Il existait en effet, dans le Comté, de nombreuses fondations, établies principalement par voie testamentaire, qui assuraient la célébration d'un certain nombre de messes perpétuelles, pour le repos de l'âme du fondateur (1). Ces

(1) Voici, d'après des documents communiqués par Mlle Séranon, un extrait d'un acte du xvi^e siècle intervenu au sujet d'une chapellenie : « In nomine des Signore, l'anno della sua nattività 1705, l'indizione 13^o, et alle 9 del mese di maggio avanti il M^o III^{re} Sign. D. H. G. dottor di Theologia e d'ambe leggi, Prottonotaro Apostolico, Archidiacono Coadjutore della Chiesa cathedrale e Vicario Generale Episcopalo... ad ogniuno sij manifesto... che le M^o Rdo. Sig... habbia da molti anni in qua fondatta, eretta una capella campestre sotto il titolo di *Sta Teresa* nella regione di

chapellenies, constituant des bénéfices simples, étaient parfois collatives, mais le plus souvent laïcales. Par la Révolution, elles perdirent leurs biens et leur personnalité. Puis une première difficulté fut soulevée par l'édit du 21 mai 1814: celui-ci pouvait-il ressusciter les chapellenies abolies? La question posée est absolument de même nature que celles étudiées, car il s'agit en l'espèce, de savoir si les effets d'une loi française vont se continuer sous le régime sarde, ou si, au contraire, une disposition sarde a pu, rétroactivement, annuler les effets de cette loi. C'est la jurisprudence sarde qui peut renseigner sur ce point.

La Cour d'Appel de Nice s'était prononcée en faveur de la résurrection (Cf. Bettini, 1854.2.253), mais la Cour de Cassation de Turin, par un arrêt du 10 janvier 1856 (Bettini, 1856.1.43), cassa cette décision, en s'appuyant d'ailleurs tant sur l'application erronée de l'édit de 1814, que sur la

Figaret... e quella decentamente provista et ornata di tutti li Ustensili necessarij, celebrandosi in ella la *Sta* Messa et hora inseguendo la disposizione testamentaria del fù Sig... voglia fissare un reddito annuo et perpetuo di lire 200 ducali da soldi venti l'unjo da pagarsi cad' anno in perpetuo al Sacerdote destinato e dà ellegersi p. la celebratione di una Messa quotidiana secondo l'intentione di detto fù... e del... con le dichiarazioni e riserve infrascrite perciò a maggior gloria di Dio e di detta *Sta* Theresa... il quale liberamente p. se e suoi ha cesso e rimesso et assegnato, cede, rimette et assegna alla detta capella et p. essa al Sacerdote et sacerdoti elligendi et infrà chiamati all'obbligo di detta Messa quotidiana in perpetuo la somma di lire 200 annuo ducali... da esigersi... in perpetuo sopra li frutti e redditi delle bandite volgarmente chiamate di Figaret... erigendo detta capella il titolo d'impatronato laicale nella di lui famiglia, franco e libero d'ogni e qualsisia carico... obbligando in proprio li detti Sacerdoti successivamente destinandi di celebrar una Messa quotidiana... Vuole però che qual tale o tali che saranno eletti alla celebratione d'essa messa quotidiana nella detta capella debbino abilitarsi alla confessione acciò confessire et amministrare li sacramenti di penitenza e Eucarestia e concorrenti alla detta capella... et in oltre debbino fare un hora di dottrina christiana tutti li giorni festivi dell'anno... »

violation des lois françaises du 2 novembre 1789 et 3 novembre 1790 :

« ...che non poteva essere nell'intenzione del Legislatore, come non era in di lui facoltà, di richiamare col notto Editto del 21 maggio 1814 a nuova vita un'ente definitivamente soppresso di diritto e di fatto, a riassoggettare i beni che già vi erano affetti a nuovi vincoli in surrogazione degli antichi, dai quali erano stati legalmente prosciolti...

Che la C. A. di Nizza, pronunciando in senso opposto, ha violato le leggi del Governo francese... ed ha fatto una falsa ed erronea applicazione dell'art. 1^o del R. Editto 21 maggio 1814... »

La jurisprudence se fixa en ce sens, et il en résulta, que l'édit de 1814 n'avait pu, de lui-même, ressusciter les corps moraux supprimés (1). Cette jurisprudence se justifie d'autant mieux que la résurrection aurait dû pratiquement entraîner une reprise des biens, et que « l'édit du 21 mai 1814, abrogeant les lois indiquées, et notamment celle du 25 avril 1810, écarta effectivement pour l'avenir toute observation de ces lois, mais n'annula pas les droits nés sous leur empire et acquis par des tiers alors qu'elles étaient en vigueur... » (Casale, 21 juin 1859) (2). Cependant, des

(1) V. dans Bettini: 1848.2.228. — 1849.2.188. — 1550.2.250. — 1554.2.119. — 1855.2.596. — 1857.2.406. — 1859.2.611.

(2) La jurisprudence sarde n'a pas été unanime sur la portée de l'édit du 21 mai 1814. Les Cours piémontaises estimaient que les corps moraux rétablis en vertu de cet édit étaient les mêmes que ceux autrefois supprimés: elles leur reconnaissaient en conséquence le droit de poursuivre éventuellement le recouvrement de certains biens (Cf. Torino, 5 juin 1856, Bet. 56.1.603). En face, la jurisprudence ligure estimait qu'il y avait création de personnes morales nouvelles. Cette différence provient sans doute de ce que l'édit de 1814 n'a pas été publié en Ligurie, où les Tribunaux se sont confinés dans l'application intégrale du principe de la non-rétroactivité. (V. Bettini, vol. I, 2.188; II.2.505 et 590; III.2.697).

chapellenies furent recréées, sinon ressuscitées, et des fondations nouvelles furent encore établies.

Sous le Code Albertin, ces bénéfices jouissaient certainement de la personnalité. Aucun doute d'ailleurs ne peut subsister après la loi d'incamération, qui maintient expressément tous les bénéfices grevés de services à la charge personnelle du titulaire. En 1860, on se demanda donc si cette situation devait être respectée, ou s'il y avait lieu au contraire de placer tous les bénéfices sous l'empire du droit français : celui-ci, à l'encontre de la législation sarde, ne leur reconnaissait aucune personnalité.

Le principe du respect des droits acquis et les dispositions contractuelles, assurant la subsistance des collectivités n'étaient-ils pas de nature à assurer la conservation de la personnalité morale précédemment acquise ? Il semble bien que l'on ne puisse invoquer ici les considérations d'ordre public qui ont pu décider le Conseil d'Etat en 1896, et le maintien d'une personnalité indépendante semble s'imposer. C'est en ce sens que se prononcèrent les Tribunaux, mais ils s'en tinrent au respect de la situation présente sans vouloir engager l'avenir. En conséquence quand, par exemple, le patronat passif n'a pas été exercé, la constitution actuelle d'une chapellenie n'est plus admise. Le Tribunal de Nice s'est prononcé en ce sens, le 13 novembre 1905 :

« ... Att. qu'il n'est pas contesté qu'en 1829 les Royales Constitutions permettaient la fondation d'une chapellenie laïque ; que c'est donc légalement qu'A. V. a pu créer une semblable institution pour la chapelle de Beaulieu ;

Att. les conditions de fait étant ainsi établies, que l'on soutiendrait peut-être victorieusement, si le patronat passif avait été

exercé, qu'en vertu du principe de non rétroactivité la fondation serait devenue inattaquable : le décret du 12 juin 1860 n'ayant pu avoir pour effet, en imposant à la Savoie et au Comté de Nice les lois françaises, de porter atteinte aux droits acquis sous l'empire des lois précédemment en vigueur.

Mais attendu que la mise en exécution de ce legs à l'époque actuelle serait contraire aussi bien à la loi française qui régit les parties, qu'à la loi italienne, sous l'empire de laquelle elles se seraient trouvées sans l'annexion... »

Mais la loi de 1905 est alors intervenue : ses articles 2 et 3, qui proclament la suppression de tous les établissements publics du Culte « principe si extensif, disait le rapporteur, qu'il est impossible d'en prévoir à l'avance toutes les applications pratiques », ont-ils pu anéantir les chapellenies ? Si cela est, en tous cas, les situations existantes (au profit de titulaires régulièrement investis, auraient du être maintenues ; ceux-ci ne devaient être privés de leurs droits, d'autant qu'ils ne pouvaient, *ut singuli*, fonder les associations culturelles prescrites.

C'est simplement pour le maintien de ces droits, que se prononça l'Administration, en 1907, ayant à donner son avis, à propos d'une demande en mainlevée de séquestre présentée par le Curé de l'Ariane. Cependant, à propos de la chapellenie laïque du Figaret d'Utelle est intervenu l'arrêt suivant, rendu par la Cour d'Aix, le 8 mai 1913 :

« ... Att. que contrairement à l'affirmation de l'Administration de l'Enregistrement, il n'est pas établi que la chapellenie Cristini ait fait partie du patrimoine de la mense d'Utelle le 14 déc. 1909, l'annexion du Comté de Nice à la France ayant eu pour résultat nécessaire de faire disparaître tous les établissements publics, spécialement les établissements ecclésiastiques dont le maintien était incompatible avec notre droit public.

Qu'à cet égard, il faut considérer... que le Traité d'annexion du 24 mars 1860 ne porte aucune atteinte aux droits acquis aux simples particuliers ; que, fut-il admis que, comme conséquence de l'annexion, les bénéfices ecclésiastiques aient disparu en tant qu'établissements publics indépendants, et que leur patrimoine se soit trouvé désormais rattaché à ceux des établissements ecclésiastiques français qui pouvaient les recevoir (mensues ou chapitres), il ne résulterait pas de là qu'il en ait été de même des chapellenies ayant une origine et un caractère séculiers... »

Il semble bien résulter de cet arrêt que les chapellenies laïcales ont pu survivre à l'abolition générale de la loi de séparation. Cette solution, d'ailleurs, se comprendrait parfaitement, car l'autorité ecclésiastique est étrangère à l'érection de ces bénéfices et à la constitution de l'investi ; celui-ci n'est chargé d'aucune fonction religieuse, et n'est pas assujéti à l'autorité de l'Evêque, en ce qui concerne la fondation. Il semble dès lors bien difficile de prétendre à un établissement public du Culte, et d'invoquer la loi de 1905.

Si toutes les fondations de messes ont généralement disparu, en vertu de cette loi, c'est que seules, les fabriques, mensues, séminaires, établissements publics supprimés, pouvaient être, en dehors des départements annexés en 1860, titulaires des fondations. Mais, par la chapellenie laïcale, à personnalité morale distincte, garantie par les actes diplomatiques de 1860, le Comté de Nice offrait un cas peut-être unique dans notre droit actuel de fondation religieuse, reposant sur une œuvre indépendante, constituant une entité juridique distincte, dans le genre des *Stieftungen* du droit allemand.

Il est pénible de constater que la loi de 1905 a reçu une

interprétation par trop extensive. Alors que la subsistance des chapellenies laïcales au moins aurait pu se justifier semble-t-il, en l'état des textes, en fait, celles-ci n'ont pas été épargnées. Leurs titulaires ont été privés des revenus qui leur revenaient ; ils n'en perçoivent plus qu'une partie, qui leur est d'ailleurs allouée comme secours et non en titre. En l'état des dispositions légales intervenues à propos de la revendication des biens grevés de fondations pieuses, deux chapellenies laïcales seulement ont pu être revendiquées par des descendants directs des fondateurs. }

§ 2. — LES TRAITEMENTS ÉCCLÉSIASTIQUES. *I. Cartelli*

En 1814, la dotation du clergé niçois et savoïard, avait été maintenue telle que le régime français l'avait établie en 1801 ; les traitements étant alors servis en contre partie de l'appropriation des biens de l'Eglise par l'Etat, le Gouvernement sarde avait reçu, en capital, une somme représentant la valeur des patrimoines correspondant aux biens provenant des provinces qui lui revenaient. Les traitements ecclésiastiques subirent, par la suite, certaines transformations, notamment en 1854, et, au moment de l'annexion, leur paiement était assuré par les diverses institutions suivantes :

1^o La *Caisse ecclésiastique*, substituée aux Royales Finances. Elle était alimentée par les revenus des biens confisqués par la loi d'incamération de 1855 et assurait la « paye congrue ». Une convention du 21 novembre 1860, régla le transfert à la France des biens ainsi attribués à la Caisse ecclésiastique : dans le Diocèse de Nice, les confiscations

avaient été plus nombreuses qu'en Savoie, où seule avait disparu la Congrégation des Jésuites de Montagnole ; elles portaient notamment sur l'ancien Couvent de Saint-Pons (où avait été signé l'acte de 1388), et sur le Monastère de Notre-Dame de Laghet, qui appartenait à des Carmes déchaussés. Cette cession soulevait d'ailleurs une nouvelle question : le Domaine français allait-il conserver la possession de ces biens, acquis très normalement, mais dont l'origine de propriété était nettement contraire à ses lois ?

2° L'*Economat Général Royal Apostolique*, qui résultait du Concordat conclu le 5 janvier 1741, entre Benoît XIV et Charles-Emmanuel III. Il assurait l'administration des revenus des évêchés et bénéfices consistoriaux vacants, et payait les suppléments de traitements qui étaient à la charge des communes, jusqu'à la loi de 1855. Mais tous les biens qui alimentaient l'*Economat* étaient situés en Piémont par suite de la disparition du patrimoine ecclésiastique savoyard et niçois, sous la Révolution.

3° Enfin, la dette perpétuelle de l'Etat assurait, par les *Cartelli* (ou titres de rente), une rétribution supplémentaire, tout à fait distincte d'ailleurs des congrues, constituant une véritable créance sur le Gouvernement sarde. Les *Cartelli*, régis notamment par l'édit de Victor-Emmanuel 1^{er} du 24 décembre 1819, résultaient du Bref du 6 décembre 1814, qui accordait au Roi de Sardaigne, le revenu de certains biens ecclésiastiques (1). Mais ces revenus, provenant de l'aliéna-

(1) V. également le Bref pontifical du 11 août 1815, et l'attribution au Roi de la propriété de tous les avoirs des corps religieux possédés par les administrations communales « ut pro piis operibus adhibeantur » (Concordat du 14 mai 1828).

tion des biens de l'Eglise, conformément à l'autorisation pontificale, étaient, eux aussi, uniquement perçus en Piémont. Dès lors, en 1860, on put se demander si le texte de l'art. 7 de la convention du 21 novembre, allait assurer le paiement de ces Cartelli par le Gouvernement italien (1).

Enfin il faut noter encore que, à Nice surtout, quelques prêtres, des ecclésiastiques en retraite notamment, possédaient des *cens économaux*, qui étaient des rentes sur particuliers concédés par l'Economat Général, et constituées par des cartelli particuliers (2).

Ainsi, la question des traitements ecclésiastiques, se présentait sous un double aspect : d'une part, l'on se trouvait en présence d'obligations prises par le Gouvernement sarde, personnellement tenu, et d'autre part, les prêtres possédant un droit certain à leurs fonctions et à leurs traitements, pouvaient invoquer ce droit contre le Gouvernement français.

En ce qui concerne l'Etat sarde, le paiement des cartelli fut assuré sans défaillance, bien qu'alimenté, ainsi qu'on l'a vu, par des revenus provenant du Piémont. Après entente avec le S. S., le Gouvernement français se fit confier par le Clergé niçois et savoyard les cartelli qui avaient le caractère d'un traitement. Il en percevait le montant, et assurait en échange aux ayants-droit une rétribution, d'ail-

(1) Les Cartelli assuraient généralement le paiement des traitements dans les Séminaires, ainsi qu'aux Chanoines et Evêques; à Nice, l'Evêque jouissait aussi d'un revenu servi par l'Economat Général.

(2) Mission V. Camille, effectuée en Savoie et à Nice en 1860. Ses rapports furent adressés au Ministre de l'Instruction publique et des Cultes (Aon. des Cultes, 1^{re} et 2^e divisions, Diocèses annexés.

leurs supérieure, conforme à celle des autres ecclésiastiques français. Quand la dette sarde se transforma en dette italienne, des négociations de Gouvernement à Gouvernement aboutirent, en 1864, à un remboursement général, et seuls subsistèrent les cartelli qui correspondaient à des fondations (1).

Par la suite, le Gouvernement français voulut rayer du budget les sommes afférentes à certains canonicats, jadis pourvus de cartelli. Les Chanoines réclamèrent immédiatement : ils firent valoir qu'ils n'avaient pas renoncé aux droits qui leur appartenaient en vertu d'une dotation spéciale, ayant le caractère d'une propriété, et que d'ailleurs, le respect de leurs droits n'avait rien de contraire aux dispositions de la loi française. Le Gouvernement français, qui s'était emparé des cartelli et qui voulait se dispenser d'assurer en contrepartie, le paiement des traitements promis, dut revenir sur les dispositions de la loi budgétaire, et reconnaître les droits des Chanoines. Il suffit de rappeler les décisions bien connues intervenues à ce sujet (2).

Après 1905, la question se posa à nouveau. « La République... ne salarie aucun culte ». Qu'allait-il advenir des cartelli en l'état de cette législation ?

Au lendemain de la Loi, on trouve dans le rapport Massé, sur le Budget général de l'exercice 1907 (*J. O.* 1906, Cham-

(1) V. la Convention franco-italienne du 14 février 1863.

(2) Pour les cartelli de St-Jean de Maurienne :

C. E., 8 fév. 1892. — D. P. 1894.3.3; S. 1894.3.76.

C. E., 8 août 1896. — D. P. 1898.3.6; S. 1898.3.110 et 111 (2 ar.).

Pour le chapitre d'Annecy, C. E. 1^{er} juill. 1904, *Lebon*, p. 533.

Pour les cartelli de Chambéry, C. E. 2 déc. 1904, *Lebon*, p. 768.

bre, Annexe n° 328, p. 962), un Chapitre 13 ainsi intitulé : « Arrérages des cartelli appartenant à des établissements ecclésiastiques de Savoie et du Comté de Nice ». A propos des crédits demandés, le Rapporteur expliquait qu'ils étaient « la conséquence d'arrêts rendus par le Conseil d'Etat, en faveur des fabriques ou des Chapitres... Les arrêts rendus par le Conseil d'Etat, n'ont pas condamné l'Etat à payer aux chapitres le montant des cartelles, mais seulement à payer aux chanoines intéressés les parts de ces cartelles leur revenant ».

Les crédits demandés, dans leur qualification, étaient en effet présentés de façon inexacte, puisqu'on semblait considérer les établissements ecclésiastiques comme les ayants droit des cartelli, et que ces établissements étaient alors incontestablement supprimés.

La jurisprudence postérieure a naturellement refusé aux établissements publics du Culte tout droit à revendiquer leurs anciennes propriétés, et le Conseil d'Etat a même jugé qu'un Chanoine qui ne possédait pas un droit personnel, indépendant de celui du Chapitre disparu, ne pouvait invoquer ses droits aux arrérages des cartelli (1). Mais au Budget de 1908, le Gouvernement voulut se débarrasser des derniers cartelli que des ecclésiastiques avaient conservé. Le Conseil d'Etat jugea alors que les titulaires possédaient toujours

(1) V. en ce sens C. E. 3 juin 1910 (1^{re} espèce), *Lebon*, p. 435 et D. P. 1912.3.61.

Sur les droits de la mense épiscopale et les droits personnels de l'Evêque, voir l'arrêt du C. E. du 24 janvier 1913 (*Lebon*, p. 108), rendu sur pourvoi formé par l'Evêque de Nice. A la même date, voir aussi un arrêt rejetant une demande formée au nom d'un Chapitre dont l'existence légale a pris fin.

un droit aux arrérages, et qu'en conséquence, le Gouvernement ne pouvait les en priver unilatéralement (1).

La jurisprudence du Conseil d'Etat constitue une application libérale de la législation en vigueur, en faveur du respect des droits acquis. Mais le respect de ces droits a été réduit au minimum par la loi, étant donné surtout que l'Etat n'a pas tenu compte de la personnalité civile reconnue aux corps moraux ecclésiastiques et qu'il n'a pas hésité à les frapper de mort et à hériter de leurs biens. Quant aux ecclésiastiques, qui avaient acquis un droit certain à un traitement, il eut été bien difficile de les laisser sans aucune protection. En effet, la disparition des Chapitres ne devait pas entraîner celle des droits acquis sur les cartelli par les Chanoines alors titulaires et agréés par le Gouvernement : chacun de ces ecclésiastiques, pris individuellement, ne pouvait être rendu responsable d'une omission qui ne peut atteindre que le patrimoine possédé *ut universi* par l'établissement supprimé.

Le différent intervenu entre le Chapitre de Nice et la Commune d'Aspremont, offre encore un exemple du respect des droits acquis. Il s'agissait d'une dette contractée en 1676 par la Commune, envers le Chanoine Torini ; celui-ci, par testament, la transforma en rente perpétuelle en faveur du Chapitre. Cette rente fut régulièrement payée jusqu'à l'annexion révolutionnaire, puis, en 1793, la Commune fut libérée

(1) V. C. E. 3 juin 1910, 2^e espèce, *Lebon*, p. 435.

Il s'agissait en l'espèce de la faculté d'option établie en 1906 par le Ministre des Finances entre les parts de cartelli et les pensions prévues par la loi de 1905.

de sa dette. Sous la domination sarde, le service de la rente reprit, jusqu'en 1822. A ce moment, des difficultés s'élevèrent entre la fabrique, le Chapitre et la Commune, et des transactions, sanctionnées par un Billet Royal du 25 oct. 1845, finirent par reconnaître les droits exclusifs du Chapitre. Après l'annexion, la Commune voulut de nouveau interrompre le paiement des arrérages, en invoquant la loi française, qui l'aurait libérée de ses engagements. Le 9 mai 1898, le Tribunal de Nice jugea qu'elle était effectivement victime d'une erreur de droit. Mais la Cour d'Aix la condamna à payer le 16 mai 1899. Cet arrêt fut cassé par la Cour de Cassation, le 25 février 1902 (S. 1907.1.482). La Cour de Chambéry, jugeant sur renvoi, condamna de nouveau la Commune :

« ... Att. que si la prétention actuelle de la Commune d'Aspremont avait été soumise à un Tribunal sarde avant l'annexion de 1860, elle aurait dû être repoussée...

Att. que le Traité du 24 mars 1860 n'a porté atteinte à aucun des droits acquis en vertu de la législation sarde aux habitants des pays annexés... »

Cet arrêt fut attaqué de nouveau devant la Cour de Cassation, qui rejeta le pourvoi le 23 juin 1908 (S. 1911.1.240 ; D. P. 1908.1.523).

La question posée était bien celle de savoir quelles modifications l'annexion avait apporté aux droits résultant de la législation sarde de 1814 à 1860. En condamnant la Commune d'Aspremont, les Tribunaux ont fait une nouvelle application du principe du respect des droits acquis dans l'ordre du droit public. A propos des droits et de l'existence du Cha-

pitre, il convient de remarquer que l'arrêt de Chambéry s'appuie notamment sur l'art. 7 de la Convention du 23 août 1860, qui, d'après le Conseil d'Etat (Cf. *supra*, p. 92), n'aurait en vue ni les titulaires ni les établissements ecclésiastiques.

En fait, le paiement des arrérages de tous les cartelli appartenant au Chapitre de Nice, résolu en faveur des ayants droit, a été effectué pendant un certain temps, mais il semble avoir été interrompu par la suite.

§ 3. — LA PROPRIÉTÉ DES BIENS DE L'EGLISE

S'il est inutile de reprendre en détail la question de la propriété des Eglises, presbytères et cimetières, dans les Départements annexés en 1860, bien souvent étudiée, il n'est pas sans intérêt cependant de rappeler certaines solutions intervenues à ce sujet.

Notre législation n'était pas conforme à la législation sarde, qui déterminait, en 1860, la propriété des biens ecclésiastiques. Dès l'annexion, on dut rechercher dans quelle mesure les droits acquis conformément à cette législation, devaient être respectés.

Avant la Révolution, le Clergé sarde possédait ses biens en pleine propriété (1). Par la suite, la conquête française entraîna l'application de toutes les lois qui abolirent la

(1) Cf. les « définitions » du *Codex Fabrianus* de 1605, Liv. I, tit. II, et les *Royales Constitutions* de 1770.

Pour la Savoie, édit du 13 août 1773.

C'était l'Eglise elle-même, personne morale, qui possédait alors, en l'absence des fabriques. C'est à partir de 1825 seulement que le temporel fut administré par un Conseil de Fabrique.

propriété de l'Eglise. C'est sous l'empire de cette législation que Nice fut unie à la France. Quand le culte fut rétabli, la propriété des édifices religieux n'aurait pas été restituée à l'Eglise, et serait devenue communale: c'est du moins l'opinion qui a définitivement prévalu chez nous (1). Mais en 1814, Victor-Emmanuel I^{er} entra solennellement à Turin « in parrucca e codino », et son premier soin fut d'effacer toute trace des souvenirs révolutionnaires et de la législation française. Exceptionnellement, furent maintenues les ventes des Domaines nationaux, comprenant les biens du Clergé (2). Ainsi, Victor-Emmanuel rendit à leurs propriétaires primitifs, tous les biens ecclésiastiques existant encore en nature et qui n'avaient pas été aliénés à titre onéreux.

La propriété des édifices du Culte repassa donc à l'Eglise, comme avant 1792. Le Gouvernement sarde pensait opérer une véritable *restitution*, et les biens ayant appartenu à des bénéfices disparus furent attribués à l'Economat Général des bénéfices vacants (3). Le Code Albertin maintint, avec le statut juridique de l'Eglise, la propriété de ses biens (4), et la jurisprudence sarde écarta les prétentions

(1) Cette opinion repose sur les lois des 6-15 mai 1791, 18 sept. 1794; 7 vend. IV; 18 Germinal X, art. 72, 75 et 76; Concordat art. 12; Arrêté du 7 thermidor XI; Avis du C. E. 3 nivôse et 2-6 pluviôse XIII; D. 30 mai 1806, etc.; Jurisprudence: notamment Limoges 3 mai 1836 et Grenoble 2 janvier 1836, S. 1836.2.473.

Contrà, Mgr. Affre.

(2) V. art. 27 du Traité du 30 mars 1814 (S. 1814.2.313); Billets Royaux des 27 juin 1815 et 19 nov. 1816; Edit du 22 nov. 1815.

(3) D'ailleurs de nombreux bénéfices disparus furent rétablis, comme les sièges épiscopaux d'Annecy, Tarentaise et Maurienne.

(4) Cf. art. 2, 108, 418 et surtout 433:

« Les mots biens de l'Eglise désignent les biens qui appartiennent à chaque bénéfice ou à d'autres établissements ecclésiastiques ».

des Communes, qui pensèrent revendiquer, selon la loi française, la propriété des édifices du Culte (1). Ainsi, la législation sarde, par dessus les textes français de la Révolution et de l'Empire, avait rétabli au profit des corps moraux ecclésiastiques la propriété des biens de l'Eglise. La jurisprudence française allait-elle, après 1860, sans tenir compte à son tour du dernier état de la législation sarde, rétablir au profit des Communes, la propriété de ces Biens ?

Conformément au principe du respect des droits acquis, les corps moraux ecclésiastiques devaient conserver, en passant sous le régime français, une propriété légalement acquise sous le régime sarde. C'est en ce sens que se prononça d'ailleurs la jurisprudence (2). La pratique administrative fut tout d'abord conforme à la pratique judiciaire, ainsi qu'en témoigne la lettre suivante, adressée par le Ministre de l'Intérieur, au Préfet de la Savoie :

« Paris, le 25 février 1894.

MONSIEUR LE PRÉFET,

Vous avez soumis à mon appréciation la question suivante :
Informé que le produit des concessions dans le cimetière de la

(1) V. E. Arminjon, *op. cit.*

(2) Le *Journal des Cours de Grenoble et de Chambéry* contient une nombreuse jurisprudence en ce sens. V. notamment :

Cass., 17 nov. 1863, 1865, p. 295; Trib. St-Jean de Maurienne, 24 mars 1867, 1867, p. 132.

Cf. aussi Trib. Chambéry, 4 févr. 1880, dans D. P. 1880.3.82:

« ...Att. enfin que l'annexion de la Savoie à la France a trouvé les Fabriques propriétaires des Eglises et de leurs dépendances; que rien n'établit qu'elles aient été dépouillées alors d'un droit de propriété incontestable, — le fait de l'annexion n'ayant pu porter atteinte à des droits légalement acquis... Si pour l'avenir les lois françaises sur cette matière doivent servir de règle, les droits acquis ont dû rester à l'abri de ces dispositions... »

Commune de Bridoire, au lieu d'être versé dans la Caisse municipale était perçu par la Fabrique, propriétaire de ce lieu de sépulture, vous avez signalé à l'autorité diocésaine cet état de choses comme étant contraire à la loi française.

Mgr. l'Archevêque de Chambéry, arguant du droit de propriété de la Fabrique et de ce que l'établissement du cimetière de la Bridoire a eu lieu avant l'annexion de la Savoie, prétend que les droits conférés alors à la Fabrique sont garantis par une disposition générale du traité de cession de la Savoie et doivent être maintenus intégralement, en un mot que c'est la législation sarde qui doit être appliquée en l'état.

De votre côté, tout en reconnaissant le droit de propriété de la Fabrique sur le cimetière de la Bridoire, vous estimez que la disposition générale du traité précédent invoqué par l'autorité diocésaine n'a pu viser que le maintien des situations qui n'étaient pas en contradiction avec les lois françaises alors en vigueur. Vous faites observer que, dans l'espèce, le maintien du *statu quo* aurait lieu au détriment des pauvres, et contrairement aux lois, et en me demandant des instructions, vous me consultez sur le point de savoir s'il ne serait pas régulier de mettre la Commune de la Bridoire en demeure d'acquérir le cimetière actuel, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation.

M. le Ministre des Affaires Etrangères, dont j'ai dû devoir prendre l'avis, fait observer que l'art. 7 de la Convention du 23 août 1860 passée avec la Sardaigne, assure la conservation de leurs biens à tous les établissements publics qui, à l'époque de l'annexion, se trouvaient dans les territoires acquis par la France, constitués par la législation sarde en personnes civiles capables d'acquérir et de posséder.

Les dispositions de cet acte international, ajoute mon collègue, paraissent légalement applicables au cas de l'espèce, et si comme semble l'établir le dossier, la Fabrique de la Bridoire se trouvait effectivement, au moment de la réunion de la Savoie à la France en possession légale du droit de disposer des concessions dans le cimetière en question, il serait difficile, au point de vue diplomatique, de contester le bien-fondé de l'argumentation de Mgr. l'Archevêque de Chambéry.

Il ressort des considérations exposées par M. le Ministre des Affaires étrangères sur l'interprétation que comporte l'art. 7 de la Convention du 23 août 1860 avec la Sardaigne, que la Commune de la Bridoire ne saurait revendiquer, tant pour elle que pour les pauvres, la perception du produit des concessions dans le cimetière actuel sans porter atteinte à des droits garantis par un acte international... »

(Cité par Ch. Simon, op. cit. p. 100.)

Mais, bientôt, dans un avis du 24 décembre 1896 (Circ. 27 janvier 1897, *J. O.* du 29; *Clunet* 1903), le Conseil d'Etat déclara que le régime général français devait s'appliquer aux départements annexés, tandis que la jurisprudence continuait à se prononcer en faveur des fabriques (Cf. en ce sens, Chambéry, 9 avril 1898, *Gaz. des Trib.*, 2 juin 1898).

En ce qui concerne les biens mobiliers de l'Eglise, la question fut notamment soulevée pour rechercher si l'Etat ne pourrait pas revendiquer un certain objet d'art possédé par la Fabrique de la Cathédrale de Nice. Il s'agissait d'une très vieille pièce d'orfèvrerie, le *Baiser de Paix*, provenant de la Maison de Savoie, et utilisée jadis dans certaines cérémonies du Culte. En 1900, l'Evêque de Nice permit d'envoyer cette pièce à l'Exposition, et un particulier offrit de l'acquérir, pour 30.000 francs. Le Ministre des Beaux-Arts la demandant pour le Louvre au même prix, on rechercha si l'Etat ne pourrait pas plus simplement, en revendiquer la propriété.

Cependant, la Fabrique possédait certainement le *Baiser de Paix animo domini* aux termes des lois sardes. Pouvait-on justement prétendre qu'elle avait été déssaisie de ce droit

de propriété par l'annexion, et exercer dès lors une revendication au nom de l'Etat? La législation française, qui, depuis Germinal an X, d'après la jurisprudence, reconnaît aux communes et non aux fabriques la propriété des biens ecclésiastiques, ne prescrivait pas cependant pour les Fabriques, l'incapacité de posséder : au contraire, du Décret du 30 mai 1806, et de l'art. 136, 12^o de la loi municipale, on peut déduire que les Fabriques peuvent être propriétaires sans faire échec aux principes de notre droit public. Une autre considération permettait encore d'écarter l'autorité, d'ailleurs relative, de l'avis du Conseil d'Etat de 1896 : celui-ci laissait entièrement de côté la propriété des meubles pour laquelle il semble bien difficile d'invoquer les dispositions de l'ordre public qui ont déterminé le Conseil d'Etat. Dès lors, les principes généraux du droit devaient recevoir leur application : le Traité de Turin n'ayant pas eu d'effet rétroactif, « les Fabriques, pas plus que les autres établissements publics, n'ont pu être dépouillées, au profit des Communes ou de l'Etat, par exemple, et sans aucune indemnité, d'un droit de propriété ou d'une source de revenus qui leur appartenait manifestement avant l'annexion » (1).

C'est cette opinion qui prévalut, et la Fabrique de la Cathédrale ne fut pas dépouillée du *Baiser de Paix*. Après 1905, celui-ci fut mis sous séquestre, comme appartenant à un établissement du Culte supprimé, et il vient d'être tout récemment déposé, par l'Administration des Domaines qui le détenait encore, au *Musée Masséna*, où sont réunis les souvenirs du Comté de Nice.

(1) M. Joly, directeur de l'Enregistrement à Nice.

La question de la propriété des biens de l'Eglise se posa de nouveau, lors de la discussion de la loi de séparation. On a alors soutenu à la Chambre que la législation révolutionnaire, simplement « endormie » de 1814 à 1860, revivait intégralement, et que le Domaine pourrait exercer la reprise des biens ecclésiastiques. La théorie, présentée après coup, du réveil des lois de l'Empire, application aggrandie du *postliminium* des romains, est tout à fait insoutenable. Puisque l'on est ici sur un terrain religieux, il suffit de rappeler que Napoléon III ne s'est nullement cru autorisé, en 1860, à étendre à la Savoie et à Nice (qui faisaient partie de l'Empire en 1801), les dispositions du Concordat : on reviendra d'ailleurs bientôt sur ce point. Il est certain que, sous l'empire du Concordat sarde du 14 mai 1828, l'affectation des biens d'Eglise avait été faite à des corps moraux ecclésiastiques, tels que des cures ou des chapitres, et à titre de *restitution*. Or, en vertu de l'art. 5 de la Convention du 23 août 1860, la France devait respecter les conventions conclues par la Sardaigne avec le S. S., et, d'autre part, il paraît difficile de restreindre l'application de la même convention, art. 7, aux seuls collèges bénéficiaires de bourses et autres établissements d'instruction, ainsi qu'on l'a vu précédemment. Enfin, le protocole de délimitation du 27 juin 1860 stipulait (Art. 5) « que la fixation de la limite de souveraineté ne portera aucune atteinte aux droits de propriété... des particuliers, des communes et des établissements publics... » (De Clercq, T. VIII, p. 59).

En l'état de tous ces textes, et de la jurisprudence unanime, comment prétendre que l'annexion a pu transformer

la propriété des biens possédés par le Clergé niçois, et invoquer notamment les dispositions de l'art. 5 de la loi du 9 décembre 1905 ? Le retour à l'Etat prévu par cet article se justifie par le caractère d'*attribution* qu'a eu la remise aux Fabriques, postérieurement à l'an X, des anciens biens du clergé. Mais il n'en est pas de même pour le Comté de Nice et pour la Savoie, où Victor-Emmanuel a effectué, en 1814-1815, une véritable *restitution*. L'annexion n'a pu modifier la situation existante, et il a fallu l'art. 15 de la loi de 1905 pour que la propriété des biens de l'Eglise passa aux Communes dans ces départements annexés. L'article 5 de la loi de séparation n'a pu prononcer le retour à l'Etat que des biens nationalisés *attribués* à l'Eglise de l'an X à 1814, et que le droit public français regardait, sous le régime concordataire, comme propriété de l'Etat. M. J. Caillaux, Ministre des Finances, adopta en ce sens, le 14 février 1908, les conclusions d'un rapport de la Direction du Contrôle des Administrations financières en date du 10 février.

§ 4. — LES RAPPORTS AVEC ROME

Cette nouvelle question est d'un ordre plus grave que celles qui viennent d'être examinées. En effet, les droits qui vont être en jeu ont trait directement à des accords internationaux, et une souveraineté tierce s'interpose entre l'Etat annexant et l'Etat démembré. On retrouvera dans le Chapitre suivant cette situation internationale, mais, pour laisser plus d'unité aux questions soulevées par l'exercice du Culte, il est préférable d'examiner immédiatement comment s'éta-

blirent, après 1860, les rapports entre le Gouvernement français et la Curie romaine à propos de Nice et de la Savoie.

La France était alors régie, au point de vue international, par le Concordat de 1801, et elle s'était donné, comme lois intérieures, les Articles organiques de l'an X. Le Piémont, en dernière analyse, relevait du Concordat de 1828. Quel allait être le statut du *circondario* de Nice à l'égard du Saint-Siège ?

Le Gouvernement impérial ne crut pas pouvoir étendre aux départements annexés, bien qu'ils aient été précédemment soumis aux lois françaises de l'an X, les dispositions du Concordat. Des négociations furent engagées avec Rome, portant sur trois points :

1^o Extension du Concordat de 1801 ;

2^o Extension de l'Indult du 9 avril 1802, concernant les Fêtes d'obligation et les Jeûnes ;

3^o Séparation du Diocèse de Nice de la Métropole de Gênes, et rattachement à la Métropole d'Aix.

En ce qui concerne l'Indult du Cardinal Caprara, il n'y eut pas de difficultés, et la Congrégation des Rites, le 30 décembre 1861, en prescrivit l'extension aux départements annexés. Quant au rattachement du Diocèse, il fut proclamé par une Bulle du « 9 des Calendes d'août 1861 » (24 juil.). Mais, à ce rattachement, Pie IX posa les conditions déjà formulées à propos de l'extension du Concordat. Le Pape avait accueilli cette demande par la Bulle « *Universi Dominici gregis...* » du 31 décembre 1860, par laquelle il rejetait expressément les articles organiques, ainsi que la

loi civile du mariage, et toutes les dispositions contraires à la Doctrine et aux droits de l'Eglise. Après avoir vainement essayé de se soustraire à ces réserves, Napoléon prononça le rattachement du Diocèse de Nice à la Métropole d'Aix par un Décret du 16 août 1862. Ce décret, dont la légalité est d'ailleurs très discutable, s'appuyait sur la Bulle du 24 juillet 1861, et contenait, en conséquence, un article ainsi conçu :

Art. 3. — « Ladite Bulle est reçue, à l'exception néanmoins du passage commençant par ces mots : « *sacris tectis coeteroquin...* » et finissant « *eadem conventione utendi declarantibus* », lequel passage n'est pas reçu, et ne sera publié en France, et sans approbation des clauses, formules ou expressions qui sont ou pourraient être contraires à la Constitution, aux lois de l'Empire, aux franchises libertés et maximes de l'Eglise gallicane. »

Ainsi, par cette mutilation, le Gouvernement pensa pouvoir adopter le fonds de la concession, apostolique et en repousser les réserves. Mais le Nonce délégué par Pie IX, pour la publication de la Bulle, en présence de ce décret, déclara à Baroche qu'il ne publierait l'acte pontifical que *in-extenso*. De longs pourparlers s'engagèrent entre Rome et Paris, et finalement le Ministre du Culte déclara au Nonce Apostolique à Paris, par lettre du 1^{er} juin 1864, que le Gouvernement permettait de publier la bulle du 24 juillet 1861 dans son texte original.

Aussitôt, le Nonce subdélégué l'Evêque de Fréjus, qui procéda à cette publication le 10 juillet 1864, dans l'Eglise Cathédrale de Nice, en présence des autorités.

La reconnaissance des droits du Saint-Siège par le Gou-

vernement, était intéressante à noter. En fait cependant, si les articles organiques ont été expressément proscrits du Diocèse de Nice, et si le Gouvernement s'est engagé, conformément aux Bulles du 31 décembre 1860 et du 24 juil. 1861, à n'établir jamais rien de contraire à la Doctrine de l'Eglise et à ses droits, les événements ont prouvé que ce Diocèse n'a nullement joui de cette situation privilégiée.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

- V. ADVIELLE, *Du bénéfice cure en Savoie sous les régimes sarde et français*. Paris, 1873).
- E. ARMINJON, *La propriété des Eglises, des Presbytères et des Cimetières en Savoie*. (Revue catholique des Institutions et du droit, Lyon, 1899).
- Vte HÉLION DE BARREME, *Lettre sur la question capitulaire de Nice*. (une broch. Paris, 1864).
- Cte GREYFIÉ DE BELLECOMBE, *Mémoire sur la position des Couvents de la Savoie*. (Paris, 1860).
- A. BLAISE, *Des Fondations de Messes envisagées spécialement en face du régime actuel de séparation des Eglises et de l'Etat*. (Nancy, 1909).
- BRUNET, *Conséquences juridiques de l'annexion de la Savoie et du Comté de Nice à la France*. (Paris, 1890).
- G. EUZET, *Nature juridique de la Fondation de Messe*. (Thèse Aix, 1906).
- GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Des Fondations*.
- GRIVAZ, *La question des Eglises de Savoie et la théorie des droits acquis*. (Revue générale de droit, Int. Public, 1897).
- ABBÉ LAURENT, *Les municipalités et l'Eglise*. (Paris, 1914).

ABBÉ PELLETIER, *Mémoire pour le chapitre cathédral de Nice.*
(Paris, 1865).

A. PILLET, *Des personnes morales en droit int. privé.* (Paris, 1914).

CHANOINE SIMON, *Etude sur la question juridico-civile des corps
moraux.* (Nice, 1903).

Les droits acquis Après notre Cour d'Appel, nos congrégations.
(Chambéry, 1901).

*Nos franchises savoyardes et la liberté, ou les P. P. Capucins devant
le Conseil Municipal de Chambéry.* (Chambéry, 1901).

CHAPITRE IV

Questions diverses de Droit public

A) *Lésions d'intérêt*

Les pouvoirs de police de l'Etat ont pu être mis en échec par des droits acquis régulièrement invoqués, soit à propos du pâturage des chèvres, soit à propos de la coupe des mélèzes dans les bois communaux. Tout récemment, les dispositions du régime sarde viennent d'être invoquées, et avec succès, contre un arrêté ministériel réglementant la pêche maritime.

De nombreuses tolérances avaient été apportées dans l'application des règlements sur la pêche (ex. Arrêté du 8 avr. 1918), quand est intervenu un arrêté du 27 janvier 1920 beaucoup moins libéral: celui-ci en effet prescrivait la transformation de l'outillage de pêche, conformément aux prescriptions ministérielles, avant la fin de l'année. Divers syndicats de bateliers, pêcheurs et inscrits maritimes, et celui de Villefranche-sur-Mer notamment, pensèrent alors à invoquer les dispositions du régime sarde jadis confirmées par une D. M. du 21 janvier 1861. Ils s'adressèrent alors au S. S. d'Etat de la Marine marchande, par l'entremise des Députés des Alpes-Maritimes, et l'*Eclaireur de Nice* du 10 septembre 1920 publia

la lettre suivante adressée à M. Baréty, député, par laquelle le Ministre donnait satisfaction aux pêcheurs :

Paris, le 6 septembre 1920.

MONSIEUR LE DÉPUTÉ ET CHER COLLÈGUE,

Vous avez bien voulu appeler mon attention sur le Syndicat des bateliers pêcheurs et inscrits maritimes de Villefranche-sur-Mer, qui proteste contre l'application de l'arrêté du 27 janvier 1920 supprimant les tolérances consenties pour l'exercice de la pêche pendant la guerre et signale les difficultés que présenterait le remplacement immédiat, par des engins réglementaires, des engins de pêche actuellement employés dans la région.

J'ai l'honneur de vous faire connaître, qu'en égard à la situation toute spéciale dans laquelle se trouvent aujourd'hui placés les pêcheurs de l'ancien Comté de Nice, j'ai décidé de leur accorder un délai pour la transformation de leur outillage.

Le délai prendra fin le 1^{er} janvier 1923.

Toutefois il doit être entendu que, d'ici le 1^{er} janvier 1923, les engins non conformes aux prescriptions du décret du 19 novembre 1859 ne pourront en aucun cas subir de réparation équivalant à une véritable refonte. Tous ceux qui seront devenus hors d'usage seront remplacés par des engins réglementaires...

Il s'agissait bien, en l'espèce de l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat, mais il y a lieu d'observer le caractère tout particulièrement gracieux de la solution intervenue. L'arrêté à propos duquel les pêcheurs sollicitaient une mesure de faveur les atteignait certainement dans leurs intérêts, mais il ne semble pas qu'ils pussent invoquer la violation d'un droit.

Si l'on remonte jusqu'aux années qui suivirent l'annexion, on trouve de nombreux cas à propos desquels les niçois, sans invoquer expressément le respect des droits acquis, ont cher-

ché à écarter les préjudices que le changement de souveraineté allait leur causer. Ainsi la question des frais d'enregistrement et du régime hypothécaire fut bientôt soulevée. D'après la législation sarde, les actes s. s. p. pouvaient être librement produits en justice: était-il juste de taxer maintenant les actes antérieurs à 1860 quand leur production serait nécessaire devant nos tribunaux? Les niçois auraient voulu conserver une sorte d'immunité en faveur des actes anciens, mais cela leur fut refusé par la D. M. du 18 octobre 1861: le Ministre des Finances estima qu'il n'était pas possible de leur donner satisfaction (1).

A propos du régime des hypothèques, selon les dispositions de la loi sarde, les habitants du Comté pouvaient autrefois consulter les registres sans être obligés d'obtenir un extrait coûteux. Ils invoquèrent le maintien de cette coutume, mais cela encore leur fut refusé, comme contraire à l'ensemble de notre législation et au principe de la responsabilité du Conservateur. Quand au régime général des hypothèques, la question fut tranchée en 1863 (2).

Au point de vue de l'établissement des impôts, les mesures prises par le gouvernement impérial furent généralement favorables aux pays annexés. Ainsi les dettes constituées à l'occasion des routes consortiales furent remboursées par l'Etat français, bien que contractées par le Comté. A Nice

(1) P. V. des délibérations du Conseil Général des A.-M. Séance du 29 août 1862. P. 182.

(2) V. un rapport très complet sur l'état du régime hypothécaire sarde au moment de l'annexion et les conséquences de l'introduction du régime français: P. V. des délibérations du Conseil Général des A.-M. Séance du 26 août 1864.

d'autre part, certains immeubles construits nouvellement selon le plan régulateur de la Ville bénéficiaient, sous le régime sarde, d'une exemption d'impôts pendant 15 ans: ce privilège leur fut maintenu. Cependant on ne pourrait en déduire que les contribuables possèdent un véritable droit en ce qui concerne le régime d'imposition auquel ils étaient soumis. Les habitants de la Commune de la Tour, se trouvant plus fortement imposés depuis l'annexion que sous le régime sarde, demandèrent que le revenu imposable des propriétés communales fut ramené au taux où il avait été établi jusqu'en 1860. Cette réclamation fut écartée: l'Administration fit observer que le taux sarde, effectivement plus bas, se trouvait notablement inférieur au vrai revenu, et qu'il ne pouvait dès lors constituer qu'une mesure de faveur dont le maintien n'était nullement obligatoire (1).

Une autre question qui allait entraîner des préjudices financiers aux annexés, résultait de l'introduction du français comme langue officielle dans le Comté. Les Niçois pouvaient-ils souffrir de ce que toutes les pièces et tous les actes les concernant aient été passés en italien jusqu'en 1860 ? Cela pourtant allait se produire si, chaque fois qu'ils allaient avoir à faire état d'une pièce antérieure à l'annexion, ils devaient supporter des frais supplémentaires et élevés de traduction.

Dans un de ses premiers vœux émis en février 1861, le Conseil général des Alpes-Maritimes, demanda au Gouvernement de faire supporter par l'Etat ces frais de traduction, au moins quand celle-ci serait demandée par des fonctionnaires

(1) Cf. Cons. Gén. A.-M., Session 1864, Rapport du Préfet, p. 100.

et employés du Gouvernement. Il semble même en l'espèce que les niçois possédaient un droit véritable à produire leurs actes en italien, sans avoir jamais à subir aucun frais de traduction: cette langue avait été incontestablement la langue officielle du Comté, et ne donnait-on pas aux lois nouvelles et à l'introduction du français un effet rétroactif en obligeant à traduire en cette langue des actes qui avaient dû être établis en italien? La question, posée tout à tour aux Ministres des Finances et de la Justice, renouvelée à chaque session du Conseil général, resta longtemps sans réponse, et c'est en 1865 seulement qu'il fut permis au Préfet d'annoncer que dorénavant cette traduction ne serait plus exigée.

Enfin, à propos des préjudices financiers que l'annexion pouvait causer aux niçois, on citera encore les mesures douanières. Celles-ci pouvaient entraîner des conséquences fâcheuses, étant donné surtout que toute la partie des territoires italiens compris entre les cimes des Alpes et la nouvelle frontière, séparée du Royaume par des crêtes presque inaccessibles, se trouvait en étroit contact au contraire avec les basses vallées françaises. D'autre part, les hautes vallées sont généralement possédées par des communes ou des particuliers français: c'est par exemple, on l'a vu, le cas de la Terre de Cour, et cette situation, à elle seule justifiait déjà des mesures particulièrement favorables. Dans ces régions d'ailleurs, on ne s'aperçoit pas, en franchissant la frontière, que l'on pénètre sur un territoire étranger: ainsi, à la Madone de Fenestre, l'Eglise est desservie par un prêtre français, soumis à l'autorité de l'Evêque de Nice; la circulation des lire y est pratiquement inconnue, et les inconvé-

nients, ou avantages, résultant des fluctuations du change, se trouvent ainsi tout résolus.

Conformément aux vœux des populations; des conventions spécialement furent conclues, et elles assurèrent une circulation aussi libérale que possible dans toute la zone frontalière (1).

On peut citer encore la réclamation vainement présentée par la commune d'Eze pour le rétablissement de son bureau de poste supprimé lors de l'annexion. Il fut simplement répondu que l'Administration ne reconnaissait pas l'utilité de ce rétablissement, et que le service, en l'état actuel des choses, pouvait être convenablement assuré (2). Dans le même ordre d'idées, on peut constater qu'un collège qui existait à Sospel fut supprimé en 1860; il avait été pourtant doté par un bienfaiteur de sommes importantes destinées à faire face aux frais de l'institution, et le Comté avait bénéficié de ces libéralités (3).

Il est inutile de multiplier les exemples, et de rechercher en détail tous les points sur lesquels, en droit public, l'annexion a pu léser les intérêts et peut être les droits des habitants du Comté. Ces quelques solutions rapidement recueillies montrent sur combien de points les populations annexées ont cherché à invoquer leurs anciens statuts, à propos de

(1) Protocole de Paris du 27 juin 1860, art. 5 et Protocole de Nice du 25 nov. 1860, art. 3. Protocole de Turin du 16 fév. et Convention de délimitation signée à Turin le 7 mars 1861, art. 3, 4, 5, 6, 10, 12, 13, 15, etc... (de Clercq, t. VIII, p. 59, 150 et 185). *Id.* la question de l'eau-de-vie à Menton. A. S. des cantonniers de la Route du Mont-Cenis, v. Cass., 21 mai 1897 (Bull. criminel, p. 279, n° 180).

(2) Cons. Gén. A.-M. Sessions 1867, 1868 et 1869.

(3) Cons. Gén. A.-M. 1872.

l'exercice du droit de police de l'Etat ou du régime des impôts. Dans cette rubrique « lésions d'intérêts », on aurait pu encore examiner l'organisation judiciaire des provinces annexées en 1860; mais en l'état de l'importance attachée au maintien de la Cour d'Appel de Chambéry, il est préférable d'examiner ces questions dans un paragraphe distinct.

B) *L'organisation judiciaire*

L'organisation des territoires unis à la France en 1860 motiva certaines revendications adressées au Gouvernement français, et basées sur le principe du respect des droits acquis. Mais était-il vraiment exact d'invoquer en cette nature de véritables droits ?

On a vu déjà que la municipalité de Puget-Théniers demanda le rétablissement de l'arrondissement, tel qu'il avait été institué sous le 1^{er} Empire. Mais c'est à propos de l'organisation judiciaire que le respect des droits acquis a été surtout invoqué, et la question la plus célèbre est celle du maintien de la Cour d'Appel de Chambéry.

On peut tout d'abord remarquer le caractère exceptionnel que présente cette revendication. En effet, Nice, comme Chambéry, possédait une Cour d'Appel, et sa suppression en 1860 s'est opérée tout simplement. Il n'y eut que quelques vagues protestations, formulées d'ailleurs sans force, sans conviction: les avocats eux-mêmes, qui se trouvaient parmi les plus lésés par la disparition de cet ordre de juridiction, semblent avoir été consolés aisément par les avantages que procurait en contre partie l'annexion à la France: ainsi

par exemple, la taxation qui limitait jadis leurs honoraires fut supprimée. C'est en 1871 seulement que le Conseil général pensa à demander le rétablissement de l'ancienne Cour d'appel: « Cette mesure qui a ravi à la Ville de Nice un droit séculaire que les souverains de la Maison de Savoie ont toujours religieusement respecté, a porté une grave atteinte aux intérêts des membres du Barreau, ainsi qu'à ceux des justiciables de l'ancien Comté, et particulièrement de la Ville de Nice ». Mais il était vraisemblablement trop tard pour obtenir satisfaction, et c'est au moment de l'annexion, comme en Savoie, que les niçois auraient dû faire valoir leurs arguments. Il est bien certain que si l'on voulait obtenir aujourd'hui le rétablissement d'une Cour d'Appel à Nice, il serait bien insuffisant d'invoquer le principe du respect des droits acquis; il serait certes préférable de faire état de l'accroissement de la Ville, qui a déjà nécessité, il y a quelques années, la création d'une Chambre civile supplémentaire au Tribunal de 1^{re} instance. !

De même à Puget-Théniers. Tandis qu'on insistait pour obtenir l'arrondissement, qui fut effectivement rétabli, aucune demande n'était faite en faveur de l'installation d'un Tribunal. A la séance du Conseil général du 29 août 1862 cependant, un membre de l'assemblée proposa d'émettre un vœu en faveur de la création d'un Tribunal de première instance à Puget-Théniers. Mais quatre des membres qui représentaient les cantons de l'arrondissement intéressé s'opposèrent à la prise en considération de ce vœu, et son auteur, dans ces conditions, déclara ne plus insister. (Id. Session, août 1869).

Il en fut bien autrement en Savoie, et le Barreau de Chambéry notamment, avec le « *Comité de défense des droits acquis de la Savoie* », s'attacha à exiger le maintien de la Cour d'Appel chaque fois que son existence parut compromise. Dans un mémoire de 1882, la question est posée en ces termes :

« ...l'opinion publique, en Savoie... s'est... vivement émue de la simple manifestation de projets qui mettraient entre les mains du pouvoir la faculté de comprendre, à un moment donné, la Cour de Chambéry parmi les Cours destinées à disparaître, et de porter ainsi atteinte à un patrimoine séculaire, que la Savoie considère comme un droit acquis et qu'elle a entendu se réserver dans son vote aussi formellement que les populations du Faucigny et du Chablais se sont réservé le privilège de la zone... »

Ce n'était pas la première fois que la France voulait faire disparaître le parlement savoisien, et, au ^{xvi}^e s. déjà était intervenu un arrêt du Conseil privé, du 7 octobre 1550, où il est dit :

« ...le Roy,... pour le désir qu'il ha de bien traicter ses subjects de Sauoye... et ne rien leur innouer sans grande cause, ains les entretenir en leurs anciens priuileges, libertez et franchises... a voullu et déclaré en sondict Conseil privé qu'il voullait que les choses demeurassent en l'estat qu'elles sont en Sauoy pour le regard dudict Parlement... »

Plus tard, dans la Capitulation par laquelle Chambéry se rendait à Louis XIII le 14 mai 1630, il était stipulé « que la Justice souveraine et suprême pour le Duché de Savoye devra s'exercer à Chambéry et non ailleurs ». Enfin, il est curieux de constater que, jusqu'en mars 1793, le Sénat continuait à subsister, sous le nom de « Sénat provisoire des Allo-

broges », tandis que les Parlements de France avaient disparu depuis trois ans.

Au moment où se préparait l'annexion de 1860, quelque temps avant le plébiscite, une dépêche établie par une députation savoisiennne de concert avec le gouvernement de l'Empereur, et arrivée à Chambéry (où elle parut d'ailleurs dans un supplément spécial du *Courrier des Alpes*) le 10 mars, spécifiait que « la Savoie ne sera pas démembrée, il y aura deux départements, la Cour d'Appel de Chambéry sera maintenue, une assurance formelle nous est donnée sur ces points d'une source officielle ». Et après la députation du Comte Greyfié de Bellecombe, la réponse de Napoléon III vint encore fortifier l'opinion des savoyards, qui soutiennent dès lors avoir voulu l'annexion à la France sous condition du maintien de la Cour d'Appel de Chambéry comme du respect des zones. Dans l'opinion savoyarde, la loi du 23 juin et le décret du 1^{er} août 1860 ne sont pas des actes ordinaires accomplis souverainement par le Gouvernement, et révocables *ad nutum*; on devrait y voir « l'exécution d'un contrat, la reconnaissance et la sauvegarde des droits acquis ». A la séance du Conseil Municipal de Chambéry du 5 nov. 1901, M. Jarrin s'exprimait ainsi: « ...cette Cour, cependant, a droit à être maintenue, non point en vertu d'un droit acquis, au sens juridique du mot, d'une existence fixée pour toujours antérieurement à l'annexion, mais parce que là des promesses formelles, nettes, incontestables, ont été faites par l'Etat annexant et qu'il est notoire que le plébiscite de 1860 est intervenu sous la condition du maintien de cette Cour... »

De fait, en 1870, quand, sous le Ministère Ollivier, un pro-

jet de suppression de certaines Cours se fit jour, une brochure de M. Crepon revendiqua les droits de Chambéry au maintien de sa Cour, et le projet fut écarté en faisant état du caractère particulier, contractuel, de l'annexion. Un nouveau projet motiva, en 1882, un mémoire des Barreaux de Savoie, qui sauva de nouveau la vieille Cour. Plus récemment, en 1901, il fut encore question de sa suppression (Cf. *Le Temps*, 14 juillet), et, après une défense nouvelle présentée par M. Descotes, le Ministre de la Justice envoya aux Sénateurs et Députés savoyards la lettre suivante :

Paris, 6 juillet.

MESSIEURS,

La lecture du mémoire que vous avez bien voulu me remettre et des documents qu'il contient m'a fait que me confirmer dans la pensée qu'il n'y a pas lieu de supprimer la Cour de Chambéry, à raison de sa situation spéciale .

Je suis heureux d'avoir été autorisé par le Conseil des Ministres à vous en donner l'assurance, tant en mon nom personnel qu'au nom du Gouvernement...

Le Garde des Sceaux,

MONS.

C'est donc au même titre que pour les cartelli, et comme dans les questions de droit privé, en vertu du respect des droits acquis, que l'on a défendu la Cour de Chambéry et obtenu jusqu'à ce jour son maintien. Il faut simplement enregistrer ces résultats obtenus, sans les discuter. Cependant, si les populations savoyardes n'ont pas en l'espèce un véritable droit acquis à invoquer, dans le passage suivant du

discours de M. le Sénateur Francoz, prononcé à l'occasion du vote du Budget de 1901 alors que l'on voulait obtenir la suppression du Tribunal d'Annecy, la question de l'organisation judiciaire a été posée d'une manière très exacte :

« S'il s'agissait d'une réforme générale, nos populations accepteraient avec une patriotique résignation que leur Tribunal, partageant le sort commun à beaucoup d'autres, soit diminué, soit amputé dans l'intérêt supérieur de la bonne et prompte administration de la Justice. Mais quand on choisit, pour ainsi dire, notre seul Tribunal parmi les autres, quand on trie nos populations dans l'ensemble de la France pour leur infliger, et leur infliger à elles seules, ce qu'elles considèrent comme une vexation toute personnelle, je ne puis m'empêcher d'apporter ici leur protestation énergique ».

C) *La question des zones*

L'existence des zones franches sardes s'est trouvée mise en question par l'art. 435 du Traité de Versailles, et vient de donner lieu à de pénibles conversations entre Paris et Genève. Cette question doit être envisagée à deux points de vue distincts, car elle réagit à la fois dans l'ordre international, dans les rapports franco-suisses, et dans les limites de nos frontières, sur le statut des populations bénéficiaires des franchises: ce second aspect soulève des questions de droits acquis telles que celles déjà envisagées, mais il découle et dépend directement de la question internationale, qu'il faut tout d'abord exposer.

A ce point de vue, il existe un principe certain, auquel d'ailleurs on n'a pas cherché à se dérober en 1860, au contraire. Les franchises remontaient aux Traités de 1815 et 1816; les dispositions de ces Traités, relatives aux territoires

cédés, devaient elles survivre à l'annexion, ou au contraire le changement de souveraineté devait-il soustraire ces territoires aux effets des anciens traités ? La question ne fit aucune difficulté, et à Turin l'on stipula notamment « que S. M. le Roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même, et qu'il appartiendra à S. M. l'Empereur des Français de s'entendre, à ce sujet, tant avec les Puissances représentées au Congrès de Vienne qu'avec la Confédération Helvétique, et de leur donner les garanties qui résultent des stipulations rappelées dans le présent article » (art. 5). Ce principe était d'ailleurs proclamé de longue date par le droit international, comme en fait foi, entr'autres, le *Précis du Droit des Gens*... de M. de Martens de 1788 (liv. III, ch. 1, § 72). Il devait en être de même, tout naturellement, pour les stipulations relatives aux zones franches. C'est la même solution qui fut admise en matière religieuse à propos de la subsistance du Concordat: les Traités, en quelque sorte, représentent des droits acquis internationaux au profit des signataires et de tous ceux qui s'en peuvent prévaloir. Ainsi, par suite d'ailleurs des prétentions de la Suisse, déçue dans son espoir d'acquérir certaines parties des territoires qui nous étaient attribués, le Traité de 1860 reconnut même contre nous des stipulations de neutralité sûrement établies jadis en faveur des territoires sardes et à charge de la Suisse (V. pourtant *contra* G. Diena, *Principi di diritto Internazionale*... Napoli, 1908, p. 92). Cette situation anormale a été subie pendant 60 années et il a fallu les circonstances de la Guerre, et une entente récente avec la Suisse, pour obtenir

la disparition de cette zone neutralisée. La Suisse n'a d'ailleurs « consenti » à cette extinction que contre la possibilité d'être admise dans la Société des Nations en conservant sa propre neutralité, malgré les dispositions de l'article 10 du Pacte: condition d'autant plus exorbitante que c'est, en définitive, une disposition établie en notre faveur qu'il s'agissait d'abandonner!

Mais, pour les zones économiques, la question est toute différente. Celles-ci ont été établies au moins en partie par la France elle-même, qui, en 1815, s'est engagée à placer son cordon douanier à l'W. du Jura, c'est-à-dire en deçà du pays de Gex. D'autre part, le Traité de Turin de 1816 a déterminé le recul des postes douaniers sardes, et a permis la libre pénétration des marchandises suisses dans les régions d'Ane-masse et de Saint-Julien. Ces stipulations étaient certainement restées en vigueur après 1860, et le pays de Gex, comme toute l'ancienne zone sarde, a continué à bénéficier, après l'annexion, des franchises établies en 1815 et 1816. C'est dans ces conditions qu'est intervenu le Traité de Versailles, qui a voulu, dans son article 435, abolir cette situation.

Conformément aux dispositions de cet article, la France est entrée en pourparlers avec la Suisse. Mais, dès l'origine, les conversations semblèrent écarter toute possibilité d'entente: tandis que nos représentants invoquaient le « droit de souveraineté » pour porter à la frontière nos postes douaniers, ceux de la Confédération s'appuyaient sur les Traités, et ne voulaient abandonner sans aucune compensation des avantages certains. Les conversations ont dû être interrompues (pour n'être reprises, mais toujours selon les mêmes prin-

pipes, qu'en juin 1921). A ce résultat, la rédaction de l'art. 435 du Traité de Versailles n'est pas étrangère: celui-ci en effet ne se prononce pas, il prévoit seulement un accord qui fixera le régime nouveau. Mais cet accord nécessaire était rendu bien problématique par le Traité de Versailles lui-même: l'art. 435 est suivi d'une annexe dans laquelle la Suisse assure qu'elle ne renoncera pas au bénéfice des zones (1), tandis que le Gouvernement français proclame son droit d'établir la ligne douanière selon la frontière politique (2).

Ainsi, la difficulté existait, flagrante, au moment de la rédaction et de la ratification du Traité. Est-ce parce que la Suisse entendait conserver le bénéfice de sa neutralité, confirmée comme par hasard par ce même article 435, est parce que la France cherchait d'abord à obtenir le désistement des co-signataires de 1815, que l'on passa outre aux difficultés déjà révélées? Le fait est qu'on s'en remit au hasard et à l'avenir, aux conversations diplomatiques engagées sur des bases aussi contradictoires, et l'expérience a prouvé que le Traité de Versailles avait choisi, une fois de plus, une méthode au moins scabreuse.

Dans cette impasse, la France a cru pouvoir se passer de l'accord avec la Suisse, et a décidé de modifier unilatérale-

(1) « ...Dans la pensée du Conseil Fédéral, il s'agirait de modifier non pas la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les Traités susmentionnés, mais uniquement de régler, d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles, les modalités des échanges entre les régions intéressées... »

(2) « ...Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir dans cette région sa ligne douanière à sa frontière politique... »

ment le régime des zones internationales. La Suisse s'insurge, et des notes sont échangées: il faut espérer que nous ne sortirons pas de cette épreuve amoindris dans notre réputation internationale pour avoir méconnu la foi des Traités (1).

Mais quand bien même la question serait régulièrement tranchée au point de vue international, un autre aspect en subsisterait. Nous avons vu combien les savoyards s'étaient préoccupés, en 1860, du maintien de leurs droits, il est à peine besoin de rappeler le plébiscite « France et zone ». Strictement, si la condition plébiscitaire n'a aucune valeur, est-ce une raison pour la méconnaître absolument? Il est certain que la France entendit respecter les droits des Savoyards à un régime douanier spécial: loin de chercher à abolir les zones établies, elle créa, de son propre chef cette fois-ci, et à l'avantage exclusif des populations annexées, une nouvelle zone, dite « grande zone » (2). La création de cette zone nouvelle a d'ailleurs compliqué les négociations qui viennent d'avoir lieu pour la suppression de la petite zone internationale; mais la Suisse n'a pas tardé à reconnaître que celle-là, relevait seulement de la Souveraineté française et que notre Gouvernement était seul juge de l'opportunité de sa suppression.

Quoiqu'il en soit, dans l'ordre national où se pose maintenant la question des zones, tandis que le Gouvernement

(1) L'accord a pu enfin se réaliser, et le différent est clos aujourd'hui par la convention franco-suisse du 7 août 1921.

(2) Cf. dans le même ordre d'idée, les mesures douanières prises en faveur des populations du Comté de Nice, *suprà*, p. 134.

se prépare à la suppression en vertu de son droit de souveraineté, les populations savoyardes invoquent leurs droits acquis à un régime dont elles demandent le maintien. La question n'est pas encore définitivement résolue, mais on peut prévoir que, sous peu, les zones franches auront vécu. Leur maintien n'avait pourtant rien d'absolument contraire aux exigences de l'ordre public, alors surtout que la tendance très nette des économistes réclame la constitution de ports francs ou d'un régime de détaxes: le régime des entrepôts qui vient d'être établi avec la Belgique à la suite de négociations récentes, porte une atteinte au moins aussi grande à la sacro-sainte souveraineté de l'Etat que l'existence des zones sardes. Pourtant, il semble que l'on ait admis comme résolu le principe de la suppression: seules ses modalités d'exécution sont encore douteuses. C'est dans la « bienveillance » avec laquelle le régime nouveau sera établi, comme dit la Commission des Douanes du Sénat, que les droits acquis pourront trouver un dernier refuge, bien réduit.

Le projet de loi distribué à la Chambre le 12 avril 1921 prévoit, en faveur des populations locales, le maintien, pendant une période de quinze ans, d'immunités douanières portant sur diverses denrées. D'autre part, de nouvelles franchises pourraient être stipulées avec la Confédération. M. Bartholoni, Député de la Haute-Savoie, déposa quelques jours après un amendement aux termes duquel la zone franche devrait être maintenue « tant qu'un accord ne sera pas intervenu entre le Gouvernement français et les populations savoyardes intéressées ». Cet amendement, qui est inspiré par le respect intégral des droits acquis, est natu-

rellement justifié par un exposé sommaire rappelant que « la zone franche de la Haute-Savoie, formellement promise aux trois arrondissements de Thonon, Bonneville et Saint-Julien par le Gouvernement français, dans les premiers jours d'avril 1860, par conséquent avant le vote plébiscitaire des 22 et 23 avril 1860, ne peut être supprimée par un acte du Gouvernement ou un vote du Parlement, sans qu'un accord préalable soit intervenu entre le Gouvernement français et les populations savoyardes intéressées sur le principe même et les modalités de cette proposition ». Mais l'amendement ne dit pas comment cet accord, en l'état de notre législation, pourrait être recherché et conclu. Quant à la Commission des Douanes de la Chambre, elle a estimé que les droits acquis seraient suffisamment respectés si pendant 23 ans le Budget assurait aux territoires frappés un service d'annuités égales à 40 fr. par tête d'habitant. Cette somme serait affectée à des subventions de travaux d'intérêt public et au développement des industries locales. La Commission admet d'autre part un régime spécial et provisoire pour le tabac et pour le transport des produits alimentaires provenant des zones à destination des cantons suisses limitrophes. Quant au Conseil général de la Haute-Savoie, il a accepté, durant sa session de mai 1921, (et comment faire autrement ?) le principe du recul de la ligne douanière « à la frontière géographique », compensé par les revendications formulées par la Commission consultative des zones franches le 1^{er} juillet 1920; il demande au Gouvernement de soutenir le projet tel qu'il a été amendé le 26 avril par la Commission des Douanes.

Enfin, on peut constater en terminant que l'Italie assiste, indifférente, à tous ces débats sur les zones. Si les populations devaient vraiment faire état du Traité de 1860, son rôle devrait-il être aussi passif ? Il est incontestable que, après une annexion, l'Etat démembré conserve le droit de veiller à l'observation des conditions auxquelles l'annexion a été conclue : c'est le dernier vestige de sa souveraineté ancienne (1).

(1) Cf. Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux* (Paris, 1899).

CONCLUSION

On a vu comment se sont comportés, dans le Comté de Nice ou en Savoie, depuis 1860, certains droits acquis avant l'annexion, dont l'exercice soulevait, à des degrés divers, des questions de droit public.

Au début de ces recherches, le *droit de bandite* s'est trouvé exactement maintenu: aujourd'hui encore, chèvres et moutons des bandiotes paissent les terrains grevés de ces droits il y a 2 ou 400 ans. Mais par suite d'une jurisprudence toute récente, qui date seulement de la veille de la Guerre, alors que jadis le *droit de bandite* s'exerçait tel que les vieux actes l'avaient établi, et prévalait même au besoin contre les dispositions expresses de nos codes, les dispositions de certaines lois forestières au moins lui sont maintenant appliquées.

Dans les questions relatives au Culte, qui ont entraîné plus avant dans le droit public, les droits acquis ont été moins scrupuleusement respectés. Si l'on en exclut la subsistance partielle et d'ailleurs éphémère des *cartelli*, on peut dire que rien n'a été respecté, et que la loi de séparation notamment, malgré toutes stipulations assurant la subsistance des corps moraux et le respect des droits de l'Eglise, n'a pas hésité à supprimer dans le Comté tous les établissements du Culte, par une radicale et unilatérale condamnation.

Enfin, dans un dernier chapitre, où étaient rassemblées certaines situations résultant directement de l'exercice de la souveraineté de l'Etat, l'existence des droits acquis semble même avoir disparu. Au lieu d'un droit violé, on ne rencontre presque plus que des intérêts lésés: ceux-ci peuvent certes justifier l'obtention d'une faveur, ou le maintien, temporaire, de certaines dispositions, mais ils n'ont jamais empêché le Gouvernement de passer outre, à propos du fonds même du droit aux arguments invoqués contre lui. La question actuelle des zones en est une vivante illustration.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

Procès-verbaux des délibérations du Conseil général des Alpes-Maritimes, depuis 1861.

Sur la question judiciaire :

Maintien de la Cour d'Appel de Chambéry et des Tribunaux de son ressort. (Mémoire des barreaux de Savoie au Garde des sceaux et aux Chambres, Chambéry, 1882).

DESCOTES, *L'annexion de 1860 et la Cour d'Appel de Chambéry* (Mémoire au Gouvernement et aux Chambres. Comité de défense des droits acquis de la Savoie. Chambéry, 1901).

Sur les zones franches :

Négociations diplomatiques avec la Suisse, notamment la *Note du Gouvernement français* communiquée à Berne le 26 mars 1921.

Documents parlementaires. Travaux des Commissions des Douanes et des Affaires extérieures.

Journaux et revues.

DEUXIÈME PARTIE

LE PRINCIPE DU RESPECT DES DROITS ACQUIS EN MATIÈRE D'ANNEXION

Après l'examen des exemples fournis par le Comté de Nice, et se rapportant à diverses situations de droit public pour lesquelles des droits acquis ont été invoqués, abandonnant la méthode d'exposition nécessitée par cette étude, il faut maintenant considérer la doctrine et les théories d'art juridique qu'elle fournit. Il eut été certes possible d'entreprendre tout d'abord cet examen, et de considérer à mesure, comme exemple, les enseignements des faits : mais il est sans doute préférable d'avoir constaté et envisagé ceux-ci directement, car ils dominent dès lors des recherches plus abstraites ; leur enseignement conduit, par une voie toute naturelle, à l'exposé théorique du principe du respect des droits acquis invoqués en matière d'annexion.

CHAPITRE I^{er}

Les Droits acquis en matière d'annexion

1^o *L'expression droits acquis.*

N'est-ce pas bien tardivement se demander ce qui constitue un droit acquis, puisque la recherche de ces droits a été justement le but de cette étude ? Il semble cependant qu'il était inutile de rappeler la définition d'une expression excessivement courante, malgré toutes les critiques qu'elle a soulevées. On peut parler de « droits acquis » puisque cette expression existe en fait sans vouloir, ce faisant, prendre tout d'abord parti pour ou contre elle. Un terme adopté par la pratique juridique doit certainement être employé pour exprimer l'idée qu'il représente, et des arrêts de jurisprudence excessivement nombreux (1) ont, en quelque sorte, imposé les « droits acquis » au vocabulaire juridique.

Il est certes bien aisé de s'attaquer à cette expression et de démontrer combien elle est mauvaise : en effet, elle n'est qu'un leurre. Sans un qualificatif, le mot « droit » ne saurait certainement représenter une situation juridique bien

(1) Les arrêts intervenus sous le Premier Empire invoquent déjà les « droits acquis » dans le même sens qu'aujourd'hui (Cf. Cass. 8 Ther. XI cité par Merlin à *Réunion* dans son *Rep. de Juris.*). Dans la jurisprudence relative à l'annexion de 1860, il n'est pas une décision qui ait autrement qualifié les droits invoqués à ce sujet.

déterminée, mais, en l'espèce, le qualificatif ajouté à un terme vague n'a fait qu'accroître son imprécision, et M. Duguit notamment, l'a âprement combattu (1). *Erworbene*, chez Kant, se trouve justifié par son opposition aux droits naturels (2) mais aujourd'hui, quand on parle d'un droit acquis, on entend simplement un droit possédé, ou, en définitive, un droit tout court. En effet, pour pouvoir exercer un droit, il faut bien le posséder, c'est-à-dire l'avoir acquis: un droit qui n'a pas été acquis n'est pas un droit, et il en résulte que tous nos droits sont des droits acquis (3). En stricte analyse, on ne précise rien en qualifiant le terme « droit » inutilement, et l'expression « droits acquis » prise à la lettre est certainement condamnable.

Mais il semble cependant que l'on doive la conserver, étant donné son emploi très généralement admis, et l'absence de toute autre expression préférable: ainsi, par exemple, la formule « droits antérieurs » adoptée dans la loi du 16 octobre 1919, exprime plus exactement l'idée du conflit du droit avec une loi nouvelle, mais elle n'est pas non plus exempte de tout reproche, et ne paraît pas destinée à prévaloir.

2° La notion des « droits acquis ».

Si l'expression « droits acquis » est ainsi discutable, la notion même qu'elle exprime est cependant très nette: un

(1) *De la non rétroactivité des lois* (*Revue du Droit public et de la science politique*, 1910, t. 27).

(2) Kant, *Eléments métaphysiques de la Doctrine du Droit*, 1854, trad. Barin, à l'Introduction, notamment page 54.

(3) Cf. Savigny lui-même « ...les prétendus droits originels une fois écartés, et notre recherche restreinte aux seuls droits véritables, les droits acquis, ... » (*op. cit.* t. I, § 53).

droit définitivement et absolument approprié, par suite d'un acte légalement accompli, et qui dès lors ne peut plus avoir ses modalités atteintes, fût-ce par le législateur (1).

Les droits acquis ont déjà fait l'objet d'une littérature juridique nombreuse, surtout au sujet des situations du droit privé, notamment depuis la mise en application du Code civil. En ce qui concerne le droit public, les conditions de recevabilité du recours pour excès de pouvoir, dans l'ouverture pour violation de la loi, alors que l'intérêt du réclamant résultait d'un droit, ont permis de saisir et d'approfondir la notion des droits acquis à l'encontre de l'Administration (2).

Pour étudier la zone d'action des droits acquis, c'est-à-dire pour rechercher quels sont les droits susceptibles d'acquisition, il suffit de se rapporter à la notion des *pouvoirs individuels*, opposés aux *pouvoirs généraux impersonnels*, imaginée par M. Jèze (3). En effet, on retrouve dans les *situations juridiques individuelles* de M. Jèze tous les éléments permettant la constitution du droit acquis: outre son caractère particulier (4) cette situation est temporaire (en ce sens qu'elle disparaît quand son exercice l'a épuisée); le législateur même ne peut plus l'atteindre; elle est susceptible de renonciation. Si l'on tient compte des caractères nettement symétriques offerts par la *situation juridique générale imper-*

(1) C'est l'application d'un principe de pure logique, ainsi que le fait observer M. Pillet. (*Le droit international privé considéré dans ses rapports avec le droit international public*).

(2) Cf. Hauriou, *Précis* 10^e éd., p. 448 et suiv.

(3) Cf. G. Jèze, *Cours de Droit public*, Livr. I, Ch. II (Paris, 1921).

(4) Auquel s'arrête en définitive l'analyse de Bluntschli, lorsqu'il parle des « droits appartenant en propre à une personne déterminée » (*Le Droit Public général*, trad. Riedmatten, Paris 1881, Liv. 2).

sonnelle (permanente, modifiable à tout instant par la loi, sans renonciation générale possible) (1). on se rend compte que la notion des *pouvoirs individuels*, qui peuvent entraîner la constitution de droits acquis, se justifie par son opposition à des droits qui ne seront jamais susceptibles d'acquisition. Cette notion permet donc de concevoir d'une manière précise la nature des droits susceptibles de se transformer en droits acquis.

3^e Les droits acquis en matière d'annexion.

Mais les droits acquis invoqués en matière d'annexion sont ils absolument compris dans la notion générale ainsi posée ? Au lieu de les considérer comme une simple et quelconque application du principe, ne doit-on pas au contraire leur reconnaître un statut original et personnel ?

I. — Savigny, dans le livre III de son *Traité de Droit Romain*, a entrepris l'étude des « limites de l'empire des règles du droit sur les rapports de droit ». Il a ainsi posé la question des droits acquis, et, cherchant à déterminer des limites *dans le temps*, il les fait dépendre d'une collision, due elle-même à un changement de fait (2). Ce changement peut résulter de causes diverses : promulgation d'une loi nouvelle, — adoption d'un code étranger dans son entier, — incorporation du lieu siège du rapport du droit à un autre état, entraînant soumission à l'ensemble du droit à cet état. Ainsi se trouvent placés sur un même pied les droits acquis invo-

(1) Ce qu'il ne faut pas confondre avec le non exercice du droit, qui reste possible : ex. : droit de vote, etc.

(2) Savigny, *op. cit.* t. VIII. § 383.

qués dans un pays à l'encontre d'une loi nouvelle, et ceux qui se rapportent au droit particulier d'une Province annexée.

Il apparaît cependant dans ces deux hypothèses des distinctions capitales, qui condamnent toute assimilation. On ne peut voir dans les droits acquis invoqués en suite d'une annexion une simple application du principe général du respect des droits acquis: il faut y reconnaître au contraire un système particulier, qui, tout en se rattachant certainement au principe général, présente une physionomie personnelle, et distincte aussi bien des droits acquis dans l'ordre purement national que de ceux dont l'effet est internationalement invoqué.

Le droit acquis en matière d'annexion résulte en effet du changement de souveraineté accompli sur un territoire, entraînant, selon les expressions mêmes de Savigny, soumission à l'ensemble du droit de l'état annexant. En conséquence, il s'agit d'un droit cherchant à survivre à l'apparition d'une loi nouvelle contradictoire. Ce caractère évoque la notion de conflit de loi dans le temps, et, partant, celle de la non-rétroactivité (1). Mais, d'autre part, il n'y a pas de lien commun

(1) Cf. Les conclusions de M. le Procureur général Baudouin, Cass. Civ. 17 fév. 1903 (*Rec. Gaz. Trib.* 1903, 1^{er} S. I. 146). M. Pillet n'a pas négligé cet aspect de la question des droits acquis, et son enseignement sur ce point peut se retrouver notamment dans son *Cours de Droit International privé*, 1904-1905 (Paris, Pedone ed.) Dans ses *Principes*... il est très exactement noté que le conflit résulte du concours successif (et non simultané) de diverses lois indépendantes, entre lesquelles seul le droit international peut constituer un lien commun.

Mais il ne faut cependant pas confondre les principes de respect des droits acquis et de non-rétroactivité; il y a ici une simple évocation de l'idée de conflits. Il ne s'agit nullement d'assimiler la notion des droits acquis à la résolution des conflits de loi. (Contra. cf. Schaeffner, de Vareilles-Sommières, etc...)

entre les lois en présence, œuvres de deux souverainetés indépendantes l'une de l'autre. Il n'y a pas commune origine entre la loi qui a donné naissance au droit et celle qui met son existence en péril : la loi originaire peut certes subsister toujours, et la dualité des souverainetés en présence fait alors songer à un conflit situé cette fois-ci dans l'espace. Ainsi, les droits acquis invoqués en matière d'annexion peuvent tour à tour se rapprocher des droits acquis dans l'ordre national et de ceux qui revêtent un effet international, sans jamais s'assimiler complètement à aucun d'eux.

II. — Il est possible de préciser plus exactement encore la nature de ces droits acquis, qui se présentent ainsi, dès l'abord, comme très spéciaux : en les examinant « de l'extérieur », pour ainsi dire, il suffit de rechercher la manière dont l'Etat-législateur se comporte à leur égard.

La fonction législative, en ce qui concerne les droits des individus, revêt un double aspect : tantôt, elle est directrice des actions des hommes, qu'elle a le pouvoir de réglementer, — et tantôt elle doit remplir vis-à-vis des sujets une fonction, ou mieux une obligation de garantie. En quelque sorte, on pourrait faire correspondre ces deux moments de l'action législative aux deux classes des règles de droit envisagées par Savigny, — acquisition et existence.

Quand il s'agit d'invoquer un droit acquis dans l'ordre national, le sujet du droit se trouve toujours soumis au même pouvoir qui, après lui avoir laissé acquérir un droit, veut en modifier l'existence. Dans cette situation, sur quel principe d'obligation le sujet peut-il faire prévaloir son droit à l'en-

contre de l'Etat ? Tant qu'il s'agit de l'acquisition des droits, on peut certes invoquer le respect des droits acquis basé sur la non-rétroactivité des lois; mais quand c'est l'existence du droit qui se trouve en jeu, les lois nouvelles ne sauraient plus maintenir les droits acquis, ni se voir objecter le principe de la non-rétroactivité (1).

Quand il s'agit d'un droit acquis invoqué internationalement, c'est au rôle général de garant rempli par l'Etat que doit s'adresser le titulaire du droit (2). Or, en l'hypothèse, ce droit acquis a pris naissance en vertu des pouvoirs de direction et de réglementation appartenant à un autre état. Il faut en déduire deux conséquences primordiales :

d'abord, le droit acquis ne pourra être invoqué à l'étranger que dans la mesure où il pourrait l'être dans son pays d'origine: par le fait même qu'il est un droit importé, il devra invoquer à la fois la garantie de l'état originaire et celle de l'état où il prétend s'exercer;

d'autre part, ce droit dépend bien étroitement, par son origine, d'une souveraineté étrangère: il en résulte certaines limites à l'obligation de respect par l'état sur le territoire duquel il est invoqué. Tout en invoquant un rôle de garantie, le titulaire du droit étranger ne peut certainement pas heurter de front les pouvoirs de réglementation de l'Etat.

A quelle fonction législative de l'Etat va s'adresser le titulaire d'un droit acquis en matière d'annexion ? C'est incontestablement au rôle de garantie assumé par l'Etat annexant

(1) Savigny, *op. cit.* § 385 et svts.

(2) Sur la fonction de garantie de l'Etat à propos de l'effet international des droits acquis, cf. A. Pillet, notamment dans les *Principes...* § 13.

qu'il devra faire appel, sans cependant que cette situation puisse s'assimiler à celles résultant de l'invocation de tout autre droit acquis.

A). — Il n'y a pas de confusion possible avec les droits acquis dans l'ordre national. En effet, si le sujet s'adresse alors à l'Etat-garant pour l'existence ou la jouissance de son droit, cet Etat est également l'Etat-directeur, concesseur du droit. Contre lui, on l'a vu, au moment de l'exercice du droit, les règles de respect et de non-rétroactivité, efficaces lors de l'acquisition du droit, ne prévalent plus. Si cette situation se retrouvait dans le cas de l'annexion, les annexés ne pourraient certainement pas invoquer un statut spécial et un respect particulier de leurs droits. Mais, après une cession de territoire, les titulaires de droits acquis s'adressent uniquement à un Etat-garant. Par suite de l'annexion les pouvoirs de réglementation de l'ancien Etat ont disparu. Jusqu'à un certain point l'Etat démembré conserve, ultime vestige de sa souveraineté, un pouvoir certain de veiller quelque temps encore sur ses anciens sujets (1). Mais il ne saurait plus prendre à leur égard de dispositions nouvelles. Quant à l'Etat annexant, si tout l'avenir lui appartient, il ne possède aucunement les pouvoirs nécessaires pour réglementer le passé. La

(1) Cf. *suprà*, p. 147. — Il convient d'ailleurs d'observer que les pouvoirs qui subsistent chez l'Etat démembré sont, en pratique, absolument inefficaces : Cela se comprend bien si le démembrement est la conséquence d'une conquête, car l'Etat vaincu ne jouit, vis-à-vis de son vainqueur, que d'une autorité bien précaire. Que si l'annexion résulte d'un libre accord, comme en 1860, le caractère amiable même de la cession, la bonne entente des Etats, tendent à éviter toutes les difficultés qu'entraînerait certainement l'intervention de l'Etat démembré en faveur de ses anciens sujets. D'ailleurs, comment concevoir, en pratique, cette interpénétration juridique des Etats ?

province cédée est transmise avec une situation acquise qui se trouve hors de son atteinte, et les pouvoirs de réglementation de l'Etat ne peuvent l'autoriser à porter atteinte rétroactivement aux droits établis auparavant.

B). — Mais à propos des droits acquis dont on invoque l'effet international, c'est également au rôle de garantie seul de l'Etat que s'adresse le sujet du droit. Cependant, dans cette hypothèse encore, la situation est toute différente de celle causée par une annexion. De ce que les pouvoirs de réglementation aient disparu, à l'égard des territoires cédés, par suite de l'annexion, on ne peut conclure que l'Etat annexant soit de ce chef tout à fait étranger au passé juridique de l'Etat démembré. Au contraire, jusqu'à un certain point, l'Etat annexant s'assimile ce passé, le fait sien, au point que l'observation des lois étrangères de l'Etat démembré s'impose absolument aux Tribunaux de l'Etat annexant: on a pu dire que « la loi sarde, pour les droits et actes antérieurs à l'annexion, n'est pas une loi étrangère. C'est une loi française, dont les intéressés ont le droit d'exiger le respect par tous les tribunaux, et dont l'inobservation entraînerait cassation... » (1). Mais cette assimilation des lois de l'Etat démembré n'équivaut pas à l'affectation rétroactive à l'Etat annexant des pouvoirs de réglementation: elle ne se réalise justement que dans la mesure où elle doit mettre en œuvre le rôle de garantie de cet Etat pour le respect des droits nés des lois anciennes. Il en résulte cependant un rapprochement, une assimilation partielle des souverainetés en présence, qui a

(1) Voir le rapport de M. le Conseiller Babinet, Cass. Req. 22 janv. 1883. D. P. 83. I. 147, et S. 84. I. 25).

principalement pour effet de supprimer la double garantie nécessaire aux droits acquis invoqués dans l'ordre international (1) considération qui, à elle seule, situe tout à fait à part les droits acquis nés de l'annexion.

III. — Ainsi, ces considérations purement « extérieures » permettent déjà de spécialiser les droits acquis invoqués en matière d'annexion par rapport à la notion générale. La personnalité, la spécialité de ces droits, remarquables par l'intensité du respect qui doit les garantir, se dégage déjà très certainement. Or, ceux-ci ne se distinguent pas seulement par leurs manifestations extérieures, par l'intensité de leurs effets: ils sont encore originaux en eux-même, dans leur nature intrinsèque.

Il est aisé de mesurer combien ils dépassent la notion générale des droits acquis: à leur égard, toutes les définitions proposées paraissent étroites et bornées. Pour s'en convaincre, il suffit de dégager de ces définitions un certain nombre de propositions: les trois suivantes, qui sont parmi les moins discutées sont certainement indispensables à la notion générale des droits acquis:

1^o L'acquisition des droits suppose l'intervention, par un fait personnel, du titulaire du droit, — par opposition aux droits conférés directement par la loi (2).

2^o Les droits acquis résultent de la conversion en un véri-

(1) Cf. *suprà*, p. 158.

(2) Cf. notamment Pastore, *Codice civile...* Torino, 1838), t. I, sous l'art. 11. Cf. aussi *suprà* les *pouvoirs individuels* et les *pouvoirs généraux impersonnels* de M. Jèze.

table contrat de la faculté légale qui a permis leur acquisition (1).

3° Ils doivent être, chronologiquement, antérieurs à l'acte contre lequel ils sont invoqués; ils sont d'un exercice immédiatement possible, par opposition aux expectatives « qui doivent être fécondées par l'avenir », — et méritent dès lors contre toute atteinte portée par les tiers la protection de la puissance publique (2).

Ces trois caractères sont parmi ceux que l'on attribue de façon fondamentale aux droits acquis: or, tous les droits invoqués en suite d'une annexion ne les comportent pas forcément.

En premier lieu, après une annexion, on invoque fréquemment des droits qui, auparavant, à l'égard de l'Etat démembré, ne constituaient certainement pas des droits acquis. Dans ce cas, le caractère de droit acquis résulte alors non pas du fait personnel du titulaire, du droit, mais bien du fait essentiellement impersonnel de l'annexion elle-même. Tel est, entr'autres, parmi les exemples fournis par le Comté de Nice, le droit à l'existence légale de certains établissements religieux. Cette existence dépendait, sous le régime sarde, de l'exercice d'une simple faculté, que le Gouvernement pouvait certainement retirer, comme il le fit d'ailleurs en 1855 à l'encontre des établissements incamérés (3); au contraire, elle constituait, après 1860, un véritable droit acquis, né des Conventions et Actes diplomatiques intervenus lors de l'an-

(1) Cf. Merlin, *Rep. de Jur.* à *Effet rétroactif* et à *Droit*.

(2) Cf. Toullier et Duvergier. t. I, n° 81.

(3) Cf. *suprà*, p. 94.

nexion, qui voulaient certainement garantir la subsistance de la personnalité des corps moraux ecclésiastiques (1).

D'autres part, alors même que l'on ne voudrait retenir ici que les droits acquis véritablement possédés avant l'annexion à l'encontre de l'Etat démembré, la disparition des pouvoirs de réglementation concernant ces droits entraîne en leur faveur, on vient de le voir, un respect très grand, qui tend à l'intangibilité. Cette constitution spéciale des droits acquis (alors même que ceux-ci seraient strictement conformes, à leur origine, à la notion civile) se trouve donc établie en dehors de toute intervention personnelle du titulaire du droit: ce qui les sépare absolument des droits acquis ordinaires, puisque ceux-ci n'existent que dans la mesure d'un acte d'appropriation, alors que ceux invoqués en suite d'une annexion sont renforcés, sinon créés, par une cause externe agissant d'autorité à l'égard de tous.

Quant à la notion du contrat, elle entraîne en matière d'annexion des restrictions certaines: en effet, ce contrat, si l'on veut l'admettre, a été passé avec une souveraineté différente de celle qui le subit. Simple constatation à retenir, sans qu'il soit nécessaire de soulever toute la question de succession d'état à état.

Enfin, c'est contre la puissance publique elle-même que les droits acquis seront la plupart du temps invoqués: comment dès lors s'en rapporter à sa protection ?

(1) On a vu que la Jurisprudence s'est cependant refusée à reconnaître ces droits acquis, en interprétant très restrictivement les actes diplomatiques intervenus et en se basant sur le droit de *souveraineté* de l'Etat (Cf. *suprà*, p. 99).

En matière d'annexion, l'existence présente, l'exercice immédiate du droit acquis n'est pas une règle absolue. En effet, on vient de voir que l'annexion peut entraîner la possibilité d'acquérir des droits en dehors de toute activité personnelle du sujet. C'est qu'il existe dans certains cas une survivance impersonnelle de la loi ancienne qui va permettre non seulement d'assurer le respect des droits véritablement acquis, mais encore de faire acquérir par la suite de nouveaux droits en faveur de certains sujets (1) : telle est la situation que présenteraient les chapellenies, si celles-ci avaient été respectées comme elles auraient dû l'être : l'ecclésiastique institué acquerrait aujourd'hui seulement un droit conforme à la législation sarde antérieure à 1860. Telle est, dans un domaine plus réel, la situation d'un commerçant qui, à Nice, en 1921, en construisant au devant de son magasin une grille de fer, conformément à un décret royal sarde de 1858, a pu soustraire son étalage à toute taxe municipale, et acquérir ainsi à l'encontre de la Ville, et après avoir été porté sur les rôles d'imposition, un droit certain à cette immunité fiscale (2).

IV. — On est ainsi amené à un véritable dédoublement : après une annexion, on voit invoquer des droits acquis de deux natures très différentes : en premier lieu, il est fait état de droits légalement acquis sous la souveraineté de l'état démembré. Tel est le cas, par exemple, d'un sujet invoquant les clauses d'un testament fait à Nice en 1850 ; clauses que les tribunaux devront examiner en tenant compte uniquement de

(1) Qui ne seront pas forcément des anciens ressortissants de l'état démembré.

(2) Voir *Eclaireur du Soir*, Nice, 14 juillet 1921.

la loi sarde alors en vigueur. (Cf. Cassation req., 22 janv. 1883, S. 84.1.25, D. P. 83.1.147) ; de même, quand le droit résidera dans un acte de donation fait avant l'annexion, celui-ci devra être interprété d'après l'ancienne législation. (Cass., 1^{er} mars 1880, S. 82.1.174) . Dans ces deux cas, comme dans la plupart des situations du droit privé, ce n'est certainement pas l'annexion qui a été la cause de l'acquisition du droit: l'annexion n'est que la cause accidentelle est extérieure ayant entraîné l'introduction d'un système législatif nouveau. La situation des intéressés se rapproche autant que possible de celle présentée chez nous autrefois par les titulaires de droits acquis lors de la promulgation du Code civil. Le droit était acquis avant l'annexion, en dehors d'elle. La seule différence avec les droits acquis dans l'ordre national est que, après une annexion, par suite de la disparition des pouvoirs de réglementation et de direction de l'état à l'encontre de ces droits, ceux-ci possèdent une force particulière et une plus grande immutabilité.

A côté de ces droits antérieurs, d'autres droits sont invoqués, qui semblent alors découler véritablement de l'annexion. Ceux-ci méritent d'être tout spécialement examinés, car ils s'éloignent radicalement du concept général des droits acquis, ne serait-ce que par suite de leur mode d'acquisition. Leur caractère essentiel est de naître du fait même de l'annexion: non seulement ils n'existaient pas auparavant, sous l'autorité de l'Etat cédant, mais encore aucun fait personnel du titulaire n'est nécessaire pour les créer: ils résultent directement d'une véritable concession du pouvoir. L'exemple des corps moraux ecclésiastiques précédemment cité est certainement le meil-

leur que l'on puisse offrir. Certes, la jurisprudence s'est prononcée contre la subsistance de la personnalité de ces corps moraux, mais n'est-ce pas justement parce qu'elle n'a pas dégagé exactement la nature du droit invoqué par les établissements religieux ? Il semble bien que l'on ait poursuivi devant les Tribunaux l'application ordinaire du principe du respect des droits acquis : comment s'étonner dès lors que la jurisprudence ait été influencée par la notion civile des droits acquis ? En réalité, il s'agissait de toute autre chose. Les représentants des corps moraux ecclésiastiques n'invoquaient pas seulement à l'encontre du Gouvernement français un droit acquis sous le régime sarde, ce qui d'ailleurs aurait représenté une position déjà très forte : ils faisaient état d'un droit né par le fait même de l'annexion, causant très certainement une brèche à la souveraineté française, mais par suite d'un abandon volontaire, parfait et définitif de cette part de souveraineté.

Est-il juste d'assimiler à des droits acquis les droits concédés par un Gouvernement lors d'une annexion ? Somme toute, ces droits reposent sur le pouvoir reconnu à certains sujets à déterminer d'invoquer encore une loi de l'ancien Etat (ou une disposition nouvelle exceptionnellement prise en leur faveur), inexistante à l'égard de tous les autres sujets de l'Etat annexant. Ce droit à invoquer un texte peut-il constituer pour un individu un droit acquis ? Certes, à première vue, cela paraît aussi éloigné que possible de la notion des droits acquis : cependant, on peut admettre sans difficulté semble-t-il l'assimilation proposée, en tenant compte des considérations suivantes :

Tout d'abord, le gouvernement qui reconnaît exceptionnellement la subsistance d'un statut étranger agit tout autrement que lorsqu'il promulgue une loi ordinaire: dans le premier cas, la mesure prise repose essentiellement, comme on l'observait précédemment, sur l'absence des pouvoirs de réglementation de l'état. L'état doit en quelque sorte reconnaître une situation qui dépasse ses pouvoirs; il doit, lors de l'annexion, tenir compte de contingences, et celles-ci l'obligent à proclamer en faveur des populations ou des territoires annexés la reconnaissance ou l'établissement d'un statut spécial plus ou moins étendu. Puisque ces dispositions nécessaires sont prises en dehors de la toute puissance de l'Etat, pourquoi les sujets ne prendraient-ils pas acte de cette reconnaissance gouvernementale de leurs droits et ne la tiendraient-ils pas pour définitive et acquise ?

D'autre part, tout comme les droits acquis antérieurement à l'annexion, dont la subsistance se trouve garantie par les accords internationaux, c'est dans les traités et conventions que réside, on le verra, la source du respect des droits examinés. En effet, un droit acquis antérieurement à l'annexion n'est assuré d'un respect parfait que dans la mesure où les traités l'auront consacré, explicitement ou non. On peut très bien concevoir un traité reconnaissant la possibilité d'exercice des droits acquis par les populations annexées seulement « dans les limites prévues par la législation intérieure » de l'état annexant (1), et l'on voit ainsi que c'est bien le

(1) Selon la formule employée dans le traité de Riga, signé le 18 mars 1921 entre la République Polonaise et le Gouvernement de la République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie et d'Ukraine. (*Europe Nouvelle*, 30 avril 1921).

traité d'annexion qui est la mesure véritable des droits acquis. Dès lors, il ne semble plus aussi arbitraire de chercher à rapprocher les droits que ce traité ne fait que reconnaître et ceux qu'il crée absolument : aux uns comme aux autres, c'est lui qui donne la vie juridique.

La seule difficulté est de savoir comment un particulier peut efficacement acquérir ces droits. Certes il semble bien, tant que le droit n'est pas exercé, qu'il n'y ait pas acte personnel d'appropriation. Le droit dont l'invocation est ainsi possible peut paraître de même nature que les facultés légales, qui ne constituent certainement pas des droits acquis. Mais, dès l'annexion, le droit concédé par le gouvernement ne doit-il pas automatiquement se situer dans le patrimoine juridique de tous les sujets qu'il concerne ? Ce droit qui peut être invoqué n'est pas seulement possible : il existe véritablement, parfait, et contribue à former le statut de ces sujets : même, dans certains cas, il peut être la condition de l'annexion. Le gouvernement qui l'a établi y a été contraint par des contingences politiques, économiques, sociales ou autres : et ce droit imposé échappe aux pouvoirs de réglementation de l'Etat. N'est-il pas possible aux sujets d'accomplir à l'égard de ce droit qui échappe ainsi à l'atteinte gouvernementale un acte d'appropriation définitive ? Il semble que cette appropriation pourrait résulter d'un acte impliquant la reconnaissance de l'annexion, et partant de ses modalités (telle qu'une déclaration d'option), ou seulement du fait de l'établissement sur un territoire en faveur duquel certaines franchises ont été reconnues.

Ainsi, en partant de la notion générale, on doit différencier

immédiatement les droits acquis invoqués en matière d'annexion, dès que l'on considère, dans leur manifestation extérieure, le rôle et les pouvoirs de l'Etat à leur égard; puis, pénétrant dans la notion même du droit, il faut reconnaître sous une même dénomination deux sortes de droits acquis, en apparence d'origine bien dissemblable: à côté des droits acquis constitués déjà sous l'autorité de l'Etat démembré, se trouvent des droits nés véritablement de l'annexion. Mais tous deux possèdent une efficacité aussi certaine; ils reposent également sur la survivance exceptionnelle de la loi ancienne en faveur de certains sujets, et cette survivance a été volontairement reconnu et proclamée, lors de la cession territoriale, par les gouvernements intéressés.

CHAPITRE II

La notion d'ordre public et le principe du respect des Droits acquis

I. — L'étude systématique des droits acquis invoqués en matière d'annexion aboutit, dans le sens du respect intégral de ces droits, à des conclusions absolues. A prendre en effet les choses dans leur rigueur théorique, l'annexion devrait avoir pour résultat de fixer définitivement certains droits: tantôt en cristallisant, pour ainsi dire, par suite de la disparition des pouvoirs de réglementation de l'Etat, des droits acquis antérieurement sous la souveraineté de l'Etat démembré, tantôt en établissant par elle-même des droits nouveaux. Cette conservation des droits acquis devrait constituer, selon une expression imagée due à M. le Professeur Pillet, une sorte de « Maison Carrée » c'est-à-dire un faisceau de droits qui, dans le monde juridique, demeurerait intangibles et se perpétueraient immuables, comme un souvenir du passé disparu au jour le jour tout autour d'eux. Or, si l'on considère les faits, on doit reconnaître que cette « Maison Carrée » n'existe pas: il n'est peut être pas un seul Traité de l'ancien régime qui n'ait garanti « in perpetuum » le maintien de certains droits, et cependant aucun de ceux-ci n'a véritablement survécu; les magistrats municipaux du Comté de Nice ne portent plus le costume pisan...

Entre la théorie absolue dans ses conclusions, et les solu-

tions positives aussi absolues dans un tout autre sens, n'y a-t-il aucun palier, aucun intermédiaire où le droit pratique se pourra établir? Les conséquences de la théorie se condamnent par leur rigueur même, car l'on ne peut prétendre à l'immobilité absolue du droit. D'ailleurs, juridiquement, cette cristallisation éternelle du droit acquis en matière d'annexion est condamnable: elle résulterait, somme toute, d'une simple contingence (le fait matériel de l'annexion), externe en elle-même au droit sur lequel elle réagit. Surtout au regard des droits acquis avant l'annexion, comment admettre cette intangibilité accidentelle en faveur de droits qui, à leur naissance, par leur conception même, ne méritaient pas un pareil respect?

En recherchant par quelle voie la pratique vient attaquer les droits acquis pour tempérer leur rigueur théorique, on est amené à se demander de quelle manière ce principe se trouve limité, battu en brèche. Il existe certainement en face des droits acquis un principe hostile, d'opposition, qui contrarie leurs effets et ruine leur efficacité: c'est ce principe qu'il faut maintenant dégager.

II. — Lorsqu'on cherche à circonscrire les droits acquis, on affirme très généralement que ceux-ci sont respectés *dans les limites de l'ordre public*. La notion d'ordre public se présente donc comme la barrière des droits acquis, et si elle pouvait être exactement définie, il serait bien facile d'arriver par elle à situer de façon précise le domaine des droits acquis (1).

(1) On a déjà essayé de limiter l'une par l'autre les notions de droits acquis et d'ordre public, mais sans arriver à un résultat positivement précis: cette

Mais, à l'image d'ailleurs des droits acquis, la notion d'ordre public se sent plus qu'elle ne se définit, selon l'observation du Comte de Vareilles-Sommières; aussi ne présente-t-elle que des limites incertaines et aléatoires. D'ailleurs un des caractères essentiellement reconnu à cette notion est sa mobilité: l'ordre public doit être non seulement territorial, mais encore contingent, mobile, actuel, puisqu'il répond à des besoins. D'autre part, s'il a pour objet de sauvegarder l'*intérêt*, même général, d'une société, se trouve-t-il dans le plan juridique voulu pour limiter un *droit*? Dès l'abord ne semble-t-il pas ainsi que la notion d'ordre public, quelle que soit sa force, soit incapable de limiter exactement celle des droits acquis? Ceux-ci, par leur nature, sont fixes et immuables: l'obstacle mobile et incertain qu'on leur oppose paraît trop faible pour les limiter justement.

Quand l'on considère les notions d'ordre public et de respect des droits acquis, on se trouve en présence de deux puissances adverses qui peuvent véritablement se combattre dans leurs effets. A ce point de vue, il semble bien que l'une des notions commence à agir là où l'autre expire, et que dès lors toutes deux se limitent exactement. L'ordre public (représentant des aspirations générales et impersonnelles) et les droits acquis (interprètes des besoins particuliers) sont en contradiction absolue chaque fois que le droit d'un individu portera la moindre atteinte à la collectivité. Mais les besoins particuliers et les aspirations générales de l'Etat ne

recherche en effet semble bien condamnée à demeurer enfermée dans un véritable cercle vicieux.

(Cf. P. Fedozzi, *Quelques considérations sur l'idée d'ordre public international*. Clunet 1897.)

s'opposent pas toujours dans un rapport de force constant; il y a des cas où la collectivité; c'est-à-dire l'ordre public, doit l'emporter sans qu'il soit même possible d'hésiter; d'autres fois, au contraire, le droit acquis invoqué par un particulier semblera plus fort que l'intérêt, général peut-être, mais vague et non vital qu'on chercherait à lui opposer. En quelque sorte, on peut se représenter les domaines relatifs de l'ordre public et des droits acquis comme délimités par deux sphères: mais celle-là ne contient pas celle-ci, l'une n'en-globe et ne limite pas l'autre exactement, car il y a des cas où l'un des principes peut s'appliquer absolument sans rencontrer jamais la zone d'action de son rival. Cependant ces deux sphères ne sont pas indépendantes l'une de l'autre, car le conflit peut parfois éclater: alors, elles se coupent; loin de se limiter, elles se pénètrent au contraire réciproquement, et c'est dans cette zone d'interpénétration seulement que se heurtent les deux principes, d'ailleurs affaiblis, et incapables de se limiter l'un l'autre véritablement.

Ainsi, l'ordre public dans la réalité ne se présente pas comme la limite fixe et rigide que mérite le respect des droits acquis. Le succès de la notion d'ordre public tient à sa commodité. On arrive à considérer l'ordre public comme une véritable question préjudicielle posée à l'encontre de chaque droit invoqué: l'ordre public permet-il? Si l'on tient compte de l'extension illimitée que peut présenter cette notion si souple et si vague, son admission équivaut à la disparition de toute sécurité juridique, et, sous le couvert d'un intérêt collectif plus ou moins certain, à la résurrection d'une théorie du « bon plaisir ».

III. — Il est bien facile d'affirmer que l'ordre public vient limiter les droits acquis, et de dire comme M. Goupy dans sa thèse qu'il n'existe pas « de jurisprudence refusant d'appliquer les lois d'ordre public pour maintenir des situations juridiques préexistantes à l'annexion ». L'examen des exemples fournis par le Comté de Nice sur les Bandites, les questions du Culte et autres, permet au contraire d'affirmer que, à maintes reprises, la notion d'ordre public s'est trouvée battue en brèche par celle des droits acquis (1).

En effet, il ne faut pas oublier d'abord que dans le droit public les nécessités de l'ordre public sont ressenties plus généralement que dans le droit privé. Le conflit entre les deux principes (respect des droits acquis et nécessités de l'ordre public) s'y trouve plus aigu, plus fréquent aussi, en quelque sorte toujours très proche de sa propre ligne de démarcation que le droit privé atteint seulement par exception. Le droit public ne se rapporte-t-il pas dans son ensemble à ces questions d'ordre public (2) ? Dans ces conditions, par le fait que des droits sont respectés dans son domaine, on doit reconnaître qu'ils le sont au-delà des dispositions de

(1) En droit privé il existe également une jurisprudence considérable qui a maintenu des situations juridiques préexistantes à l'annexion sans aucun égard pour des dispositions certaines d'ordre public. Un des arrêts les plus célèbres est celui rendu par la C. A. de Chambéry le 7 février 1885 (S. 86. 2. 217 et la note). Aux termes de cet arrêt, un ancien sujet sarde devenu français par suite de l'annexion de 1860 peut poursuivre devant nos Tribunaux la nullité de son mariage, en fondant sa demande sur une affinité illicite résultant de relations qui auraient existé, avant le mariage entre lui et la mère de son épouse : cette affinité constituait en effet un empêchement dirimant selon le droit canonique, législation matrimoniale en vigueur dans les Etats sardes lors de la célébration du mariage.

(2) Cf. Anglève, et *l'équivalent pécuniaire* du droit privé.

l'ordre public, dépassant la limite qui leur est généralement assignée.

On a vu, en fait, que le pâturage des chèvres, absolument interdit dans les bois communaux par des dispositions jugées d'ordre public, a été toléré en faveur des bandiotes; de même, malgré les termes formels de la loi du 9 décembre 1905, certains ecclésiastiques titulaires de *cartelli*, ont continué à être rétribués par le Gouvernement français, etc... On se trouve ainsi vérifier la doctrine de M. Pillet, d'après laquelle les exigences de l'ordre public sont certainement diminuées en matière d'annexion; celui-ci devient pour ainsi dire moins exigeant, et oppose au principe du respect des droits acquis un obstacle moins absolu que partout ailleurs (1). M. Jitta, qui arrive à la même conclusion, attribue ce résultat à ce que l'on fait ici application de l'ordre public compris en sens international, et que celui-ci est moins étendu qu'en droit national (2). Mais ce dédoublement de la notion d'ordre public, quoique généralement admis par les auteurs, ne peut rien expliquer, et complique bien inutilement une question suffisamment obscure. Le bon sens d'ailleurs s'oppose à cette dualité de l'ordre public. Les lois d'ordre public sont essentiellement des lois d'*ordre*. Si le pâturage des chèvres est interdit, c'est parce que le législateur considère comme

(1) V. notamment en ce sens *des personnes morales en Droit international privé* (Paris, 1914). M. Pillet fait très justement observer que les nécessités de l'ordre public, qui permettaient jusqu'à l'annexion l'exercice de certains droits ne doivent pas se modifier par suite de l'établissement d'une souveraineté nouvelle. En définitive, les lois d'*ordre* ont pour objet d'assurer, conformément aux contingences (morales, économiques, géographiques, etc...) la vie normale d'une société, et celles-ci sont, dans leur ensemble, indépendantes de tout changement de souveraineté.

(2) *De la méthode du droit international privé*, La Haye 1890. (§ 13).

une nécessité absolue la conservation des forêts: peut-on soutenir que cette nécessité disparaît lorsque les troupeaux qui broutent les jeunes poussent et empêchent tout reboisement sont possédés par des étrangers ou par des titulaires de droits nés sous l'empire de la loi étrangère? Nullement; en admettant le pâturage des chèvres sur la *Terre de Cour*, les Tribunaux ont certainement fait échec à des dispositions d'ordre public, auxquelles toute notion internationale est étrangère: en fait, et temporairement tout au moins, ils ont préféré les droits acquis aux exigences de l'ordre public. Il n'y a d'ailleurs pas à regretter par principe que la barrière de l'ordre public cède parfois devant la poussée des droits acquis: l'ordre public doit avoir pour objet d'assurer l'existence des institutions juridiques d'un pays, et non de soumettre ces institutions à des exigences inutiles et arbitraires. Il ne faut pas craindre de porter parfois atteinte à des dispositions présentées comme étant d'ordre public, pour faire reculer le principe même et, en quelque sorte, le pousser dans ses véritables retranchements. En face des pouvoirs de l'Etat, les droits de l'individu se dressent très respectables: « la vie privée est la réalité première et essentielle », ainsi que le remarque M. Hauriou.

IV. — Si la notion d'ordre public ne peut être admise comme limite exacte au respect des droits acquis, parce que trop rigide et trop incertaine à la fois, elle ne peut cependant être définitivement écartée. Il est certain en effet que l'ordre public parvient à mettre parfois en échec le principe du respect des droits acquis. Cette intervention de l'ordre public

est d'autant plus remarquable qu'elle peut être occulte, atteignant les droits acquis par une voie détournée.

Pour pouvoir s'exercer, un droit acquis devra presque toujours reposer sur ce que M. Jèze appelle une *situation juridique générale impersonnelle*, c'est-à-dire sur un statut légal. Celui-ci, qui est par sa nature *modifiable à tout instant par la loi*, subira conformément à cette loi les exigences de l'ordre public. En conséquence un véritable droit acquis pourra se trouver détruit, après l'introduction d'une législation nouvelle, par sa subordination à une situation légale. C'est notamment la situation offerte par le droit au bois sur la *Terre de Cour* (1). Certaines communes ou particuliers possédaient sur ces pâturages un droit d'usage au bois pour l'entretien des cabanes de bergers: en l'état des textes et des titres, les droits de ces usagers constituaient certainement des droits acquis. Ceux-ci n'étaient d'ailleurs aucunement contestés, mais alors qu'ils s'exerçaient directement et sans difficulté sous le régime sarde, au regard de la législation française ils étaient subordonnés à une situation légale: « les usagers qui ont droit à des livraisons de bois de quelque nature que ce soit ne peuvent prendre ce bois qu'après que la livraison leur en aura été faite par des agents forestiers... » Il ne s'agit pas en l'espèce de méconnaître le droit des usagers, mais de l'assujettir et au besoin de le subordonner aux pratiques légales par l'intermédiaire desquelles il pourra être exercé.

Pratiquement, l'existence de tout droit acquis se trouve donc subordonnée à l'existence d'une situation juridique lé-

(1) Cf. *suprà* p. 74.

gale (1). Le créancier possède un droit acquis certain à l'encontre de son débiteur. Mais si celui-ci ne s'exécute pas, c'est-à-dire s'il ne respecte pas le droit acquis, comment le créancier pourra-t-il exercer ce droit ? Il peut saisir ; mais le droit de saisir n'est pas un droit acquis, il est modifiable à tout instant par la loi, et le législateur pourra rendre pratiquement inefficaces les droits du créancier (2). Et c'est ainsi, par l'intervention législative, que les dispositions d'ordre public réagissent sur les droits acquis.

Le respect des droits acquis se trouve donc en un certain sens subordonné au bon vouloir du législateur, et ne repose sur aucune certitude. Il est incontestable que le législateur peut atteindre les droits acquis (3), qui semblaient cependant, à première vue, lui échapper. Grotius déjà avait noté la toute puissance du Souverain, justifiée alors par le « domaine éminent » :

« ...Il faut savoir encore que, lors même que les sujets ont acquis un droit, le roi peut le leur ôter en deux manières, ou en forme de peine, ou en vertu de son Domaine éminent : bien entendu qu'il n'use du privilège de ce domaine éminent ou supérieur que quand le bien public le demande ; et qu'alors même celui qui a perdu ce qui lui appartenait en soit dédommagé, s'il se peut, des fonds

(1) On affirme vainement que certains droits peuvent exister en dehors de la loi, de la concession légale (P. Fiore, *Droit Int. public* 1868, ch. VIII. Si l'on veut faire état par exemple des libertés individuelles ou du droit de propriété, certes le principe résulte si l'on veut d'un « droit primitif ». Mais est-ce à dire que ces droits peuvent s'exercer, exister en dehors de la loi ? Il n'y a pas de droit en marge de la loi.

(2) Les mesures moratoires et la législation de guerre et d'après guerre sur les loyers en sont un exemple d'actualité.

(3) Car comme dit Merlin, « quand nous demandons s'il le *peut*, nous entendons s'il le *peut légitimement*, s'il le *peut de droit* ; car qu'il le puisse *de fait*, et qu'il le fasse *impunément* s'il est le plus fort, personne n'en doute... »

publics. Si cela a lieu en matière des autres choses, il doit avoir lieu aussi à l'égard du droit qu'on acquiert par une promesse ou par un contrat... » (1).

On doit en conclure que, en l'état de notre législation, chaque fois qu'un droit acquis est respecté, c'est parce que le législateur l'a bien voulu: le respect de ces droits s'impose certes moralement, mais il se pourra que le Parlement les méconnaisse et les titulaires lésés n'auront alors aucun recours. C'est seulement quand le législateur n'a pas rendu impossible l'exercice d'un droit acquis que celui-ci pourra être invoqué et reconnu par les Tribunaux: il n'existe en leur faveur qu'une garantie jurisprudentielle.

V. — Ceci pour le concept général du respect des droits acquis. En est-il de même en matière d'annexion ?

Il est pratiquement impossible de définir exactement la notion même d'ordre public: cette notion, par sa mobilité essentielle est fuyante et échappe à toute définition. Cependant, il est certain que l'Etat, en édictant des dispositions générales d'ordre public, doit agir par nécessité, et en tant qu'il concentre et représente les intérêts de la communauté: dès lors, ne doit-on pas reconnaître dans cet exercice les pouvoirs de réglementation et de direction déjà rencontrés à côté des pouvoirs de garantie que l'Etat met en jeu quand il agit (d'ailleurs à son avantage, mais à son simple avantage et non par nécessité) comme tuteur des intérêts particuliers ? Vouloir

(1) *Le Droit de la Guerre et de la Paix*. Liv. II, ch. 14 § 7 à rapprocher d'ailleurs du § 8. 2. Puffendorf expose exactement ces mêmes idées dans son *Droit de la Nature et des Gens*, Liv. VIII, ch. X. (Trad. Barbeyrac, Londres 1740, t. III p. 433).

opposer aux droits acquis, surtout en matière d'annexion, la notion d'ordre public, s'est enfermée dans un cercle vicieux, et résoudre la question par la question. Comment invoquer à l'encontre des droits acquis les pouvoirs de direction de l'Etat, dont l'absence a justement permis la constitution de ces droits ?

Par le fait que la notion des droits acquis a été admise, et que ces droits ont été constitués, on ne peut contre eux invoquer un système, aussi commode soit-il, qui repose uniquement sur des pouvoirs de l'Etat dont l'absence vient justement d'être reconnue. Le droit acquis invoqué en matière d'annexion dépasse de lui-même la notion d'ordre public :

— Si l'on considère un droit acquis sous la domination de l'Etat cédant, c'est-à-dire un droit acquis avant l'annexion, et susceptible d'être invoqué par la suite à l'encontre de l'Etat cédataire, l'existence de ce droit suppose la survie partielle de la législation qui l'a fait naître. L'ingérence de cette législation étrangère, si minime soit elle, est absolument contraire à l'idée d'ordre public. Chaque fois que des droits internationaux existent, l'ordre public est certainement écarté : la communauté internationale existe seulement dans la limite où les exigences de l'ordre public sont méconnues. La conception même du droit acquis avant l'annexion est opposée à la territorialité, base de l'ordre public.

— Quant au droit né au moment et par le fait même de l'annexion, œuvre volontaire du Gouvernement contre lequel il s'exerce, comment lui opposer une notion aussi fragile ? Si l'ordre public est en jeu, n'exige-t-il pas que le vouloir du Gouvernement s'exécute, et que des droits concédés, même

s'ils portent une atteinte légère à la souveraineté de l'Etat, soient exactement respectés ?

VI. — En matière d'annexion tout au moins l'ordre public ne peut donc logiquement être considéré comme la limite du respect des droits acquis. Les Tribunaux qui se sont prononcés en faveur de l'ordre public ont trop généralement appliqué un principe qui devait être en l'espèce sans efficacité; ils n'ont pas justement apprécié la valeur intrinsèque du droit produit devant eux, faute peut-être d'avoir considéré la personnalité remarquable présentée par les droits invoqués en matière d'annexion. Quand un de ces droits existe, il doit être respecté sans que l'ordre public puisse lui faire échec, puisque par son existence même, il est extérieur à la notion d'ordre public. La difficulté véritable consiste à savoir s'il y a véritablement droit acquis: mais ceci ne peut être théoriquement prévu, c'est une question de fait, une question d'espèce plus qu'une question de droit.

Reconnaître que les droits acquis invoqués en matière d'annexion sont respectés seulement dans la mesure où le législateur ne les atteindra pas, sous le couvert de l'ordre public, ce serait proclamer la faillite du principe, lui assigner tout au moins des limites empiriques et incertaines. La limite de l'ordre public, bien que universellement désignée, doit donc être écartée des droits acquis: d'abord parce que trop insinuante, elle arrive à anihiler totalement le principe même des droits acquis, ensuite parce qu'elle est impropre à remplir complètement son rôle de barrière: s'il lui est certes possible d'empêcher l'extension du principe du respect des

droits acquis, loin d'opposer en contre partie une résistance efficace aux attaques extérieures dirigées contre ces droits, elle est au contraire la voie toute tracée qui permettra le plus sûrement de les atteindre et de les brimer. En pratique en effet, et par le détour précédemment indiqué, le législateur croit pouvoir méconnaître parfois les droits acquis en matière d'annexion. En l'absence de tout recours (1), comment opposer à ces atteintes législatives une barrière juridique ? Celle-ci pourtant est indispensable, car s'il est juste d'assigner aux droits acquis des limites extrêmes, au-delà desquelles ils ne sauraient être exercés, il faut aussi que ces limites soient envers eux une protection. Ce rôle de défense, l'ordre public est incapable de l'assumer.

(1) Dans le mémoire établi par le Chanoine Simon en 1903 (Cf. *suprà* p. 128), il était fait état, pour assurer le respect des droits du Chapitre de Nice, d'un recours possible devant le Sénat pour inconstitutionnalité. L'erreur commise par le Chanoine se comprend, car seule l'existence d'un recours est la garantie du respect des droits, par le législateur et par les tiers. En l'état de notre législation, on ne pourrait songer qu'à un recours pour excès de pouvoir ou violation de la loi dans le cas où un acte réglementaire ou une décision de justice viendrait faire échec à un droit acquis dont la loi permettrait l'exercice.

CHAPITRE III

La Formule : Le Traité et la loi

I. — Cette étude sur le principe du respect des droits acquis invoqués en matière d'annexion a débuté par des considérations de pur fait: de cette première partie se détache la conclusion positive que les droits acquis sont respectés en matière d'annexion plus largement que partout ailleurs. Cette constatation repose maintenant sur des justifications théoriques qui ont permis de reconnaître la spécialité de ces droits acquis, le pourquoi de leur toute particulière efficacité. S'il est exact que le principe, comme toute chose, doit être limité et maintenu dans sa zone véritable, c'est vainement, on l'a vu, que l'on chercherait à l'enclorre en lui opposant la notion de l'ordre public: en matière d'annexion, l'ordre public est incapable de porter atteinte à des droits acquis au point de les limiter absolument, sans les protéger.

C'est en eux-même que les droits acquis trouvent leur véritable barrière, car le respect exceptionnel qui leur est dû doit entraîner une interprétation rigoureusement restrictive du principe. Rechercher ce qui constitue exactement la protection des droits acquis, c'est déterminer leur limite précise. Or, si l'on tient compte que cette protection trouve sa source dans le caractère international des droits invoqués, il en

résulte que cette nature internationale doit être la mesure exacte du droit.

En droit interne, le législateur peut impunément méconnaître les droits acquis, car aucune autorité ne saurait prévaloir contre lui. En matière d'annexion, il faut chercher à protéger plus efficacement ces mêmes droits, car il serait souverainement injuste qu'une mutation territoriale ait pour résultat d'anihiler toutes les situations juridiques existantes lors de son accomplissement. Or, pour les faire échapper à l'arbitraire du législateur, il suffit de reconnaître que le respect de ces droits a son fondement dans les Traités, dont l'autorité doit éventuellement l'emporter sur celle de la loi.

Il semble certes à première vue que les droits acquis invoqués après une annexion puissent uniquement leur force particulière dans le fait de la disparition à leur égard de tous les pouvoirs de réglementation ou de direction. Mais la succession de deux souverainetés sur un même rapport de droit, entraînant la disparition de ces pouvoirs, ne fait que justifier théoriquement le respect tout particulier que méritent ces droits acquis: ce n'est pas elle qui le rend obligatoire vis-à-vis de l'Etat. Si l'on s'en tient à cette justification, il n'existe pas encore de certitude, on est toujours ramené à l'appréciation sceptique de Merlin: peu importe qu'un Gouvernement ne puisse légitimement atteindre des droits si, en fait, il peut se permettre de les violer. Il n'y a pas contre un pouvoir omnipotent de contrainte morale, et toute arbitraire que soit une disposition souveraine, elle l'emportera toujours sur le Droit et l'Equité. Ce qu'il faut donc rechercher, pour défendre les droits acquis en matière d'annexion, c'est une limite à l'omni-

polence légale, une puissance juridique positive capable de s'imposer à l'Etat annexant.

Cette protection certaine des droits acquis, où la trouver sinon dans le Traité? Il est incontestable que le Traité joue un rôle de premier plan dans la question des droits acquis, puisque somme toute, c'est lui qui représente juridiquement l'annexion, qui en fixe les modalités juridiques. C'est dans le Traité que l'Etat démembré fixe certaines conditions à la cession consentie, et que, en contre partie, l'Etat annexant s'engage à respecter certaines institutions: là est bien la source du respect des droits acquis. Si l'on ne tenait pas compte du Traité pour donner aux droits acquis leur pleine efficacité, la situation d'une Province annexée serait absolument la même que celle d'un territoire qui se trouverait soumis, après une insurrection ou un coup d'état, à une autorité nouvelle. Il est certain que, en équité, tout nouveau gouvernement devrait respecter les situations acquises selon les lois de son prédécesseur; mais comme ce respect ne s'impose pas positivement, les gouvernements issus d'un coup d'état méconnaissent sans hésitation les droits acquis auparavant. Une limite pourtant s'impose à eux: c'est le respect des conventions internationales, la reconnaissance pratiquement obligatoire des traités conclus avec les puissances étrangères. En matière d'annexion, le nouveau Gouvernement voit en quelque sorte ces obligations internationales s'interposer entre lui et ses nouveaux sujets pour le contraindre positivement au respect de leurs droits.

C'est bien dans le Traité qu'il faut voir la source des droits acquis invoqués par les annexés. D'ailleurs, si ces

droits ne résultaient pas directement des Traités, par le fait de leur subsistance, ils seraient encore soumis à la loi d'origine sous l'empire de laquelle ils sont nés. De là, entr'autres conséquences, il faudrait alors déduire que ces droits acquis sont de simples droits importés, restés très strictement soumis à leur loi originaire (1). Or cette conséquence doit être absolument rejetée, car elle serait contraire à tous les principes dont il vient d'être fait état. Elle impliquerait par exemple que les droits acquis en matière d'annexion ne résulteraient plus de la succession de deux lois : une des bases primordiales du respect de ces droits, à savoir le principe de la non-rétroactivité des lois, disparaîtrait pour laisser place à un conflit ordinaire de législation variant dans l'espace et soumises à des souverainetés différentes. Et d'ailleurs la souveraineté de l'Etat annexant est directement en jeu et repousse de pareilles conséquences : il serait inadmissible que les droits des nouveaux sujets d'un Etat, comme droits acquis soient intangibles envers celui-ci, et restent subordonnés à l'autorité législative de l'Etat démembré.

C'est le Traité d'annexion en premier lieu, et les conventions

(1) On a fait état, à propos de la nature du droit de bandite (sup. p. 76) des changements de législation intervenus en Italie depuis 1860. Autre chose est en effet rechercher la nature d'un droit, autre chose respecter un droit acquis garanti par les Traités. Quand on recherche la nature du droit de bandite, on ne conteste pas aux bandites actuels une propriété certaine : celle-ci constitue certainement un droit acquis. Mais la recherche de la nature du droit peut être poursuivie par des méthodes différentes de celles employées pour établir sa survivance et son respect ; les questions sont absolument différentes, et, tout en proclamant le principe du respect des droits acquis, on peut affirmer que le droit de bandite n'est pas intangible en nature, immuablement déterminé et que l'on doit le définir aujourd'hui, d'après les règles positives de nos codes.

internationales, qui constituent certainement la source du respect des droits acquis. Peut-on objecter que ces accords internationaux vont entraîner une véritable fixation du droit, établissant à jamais le statut juridique des populations annexées et qu'une telle rigidité ne peut être admise ? Il se pourrait certes que le caractère immuable et définitif résultant des Traités, par sa protection trop absolue des droits en cause, rende pratiquement inacceptables pour l'Etat annexant des conséquences aussi graves. Certainement la garantie très forte et en quelque sorte absolue que doit entraîner un Traité doit motiver une grande prudence envers les droits protégés : et c'est pour cette raison que le Traité doit être la mesure précise de cette protection. D'ailleurs, si celle-ci porte véritablement sur des droits susceptibles de se transformer en droits acquis, il ne semble pas qu'elle puisse entraîner des difficultés insolubles ; celles-ci par contre surgiraient fatalement si, par un zèle intempestif, les Gouvernements voulaient reconnaître comme droits acquis de simples situations légales. Et même alors les difficultés ainsi causées pourraient se résoudre très juridiquement, car ce qui a été fait par un Traité pourrait certainement être révisé et modifié par une convention nouvelle. La possibilité d'un accord international, tout en garantissant suffisamment en faveur des ayants droit le maintien des stipulations primitives, permet cependant de ne pas les envisager comme absolument définitives, et de ne pas les écarter *a priori* pour ce motif.

II. — Il faut donc admettre comme base certaine que les droits acquis invoqués en suite de l'annexion ont leur source,

— et leur limite, dans le Traité. Cette origine va-t-elle avoir pour conséquence d'assurer le respect des droits garantis, et de les soustraire à l'arbitraire législatif ?

Cette question amène à envisager un des problèmes capitaux du droit international: il s'agit en effet de décider qui l'emportera, du Traité ou de la Loi, en cas de conflit. Sans chercher à déterminer dans tous ses détails l'autorité relative du Traité et de la Loi, il suffira d'indiquer ici les deux aspects principaux présentés par ce problème.

Et d'abord un Traité est-il susceptible de produire des effets en faveur des nationaux des Etats contractants ? Certains auteurs ont voulu refuser aux citoyens d'un Etat le droit d'invoquer les Traités: les Traités ne pourraient produire des effets juridiques en faveur des sujets, incapables de droits et devoirs internationaux. C'est notamment la doctrine assez récemment exposée par M. Donato Donati qui en déduit, tout comme les auteurs allemands, qu'il ne saurait résulter d'un Traité pour l'Etat l'obligation juridique de modifier sa législation, — autrement dit, un sujet de cet état ne pourra invoquer les stipulations du Traité que dans la mesure où son Gouvernement aura jugé opportun de les incorporer à ses lois:

«: ...Di fronte par esempio all'organo legislativo dello Stato, l'emanazione di una legge internazionalmente imposta rappresenta per sè un'esigenza non diversa di quella de l'emanazione di una legge socialmente necessaria: è nel un caso e nell'altro un'esigenza politica, non giuridica... » (1).

(1) *I Trattati Internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, 1906, Cap. III, § 4.

Il est inutile de réfuter en détail cette théorie: ne suffit-il pas de citer, pour la combattre, l'enseignement de M. le Professeur Pillet, qui tend à reconnaître aux Traités toute la valeur juridique qu'ils possèdent réellement (1) ? On peut d'ailleurs observer qu'en France, traditionnellement, les Traités ont pu être invoqués devant les Tribunaux et appliqués comme nos lois (2).

Mais cette solution ne fait qu'amener plus avant dans le vif de la question, car elle a pour conséquence de mettre fatalement en contact les lois particulières d'un Etat et les Traités signés. En cas de conflit, comment le Juge devra-t-il se prononcer ? Il ne faut pas hésiter à proclamer que le Traité est certainement supérieur à la loi, ne serait-ce que parce qu'il contient tout ce qui crée la loi et lui adjoint un élément contractuel et obligatoire (3). Les Juges ne devraient jamais hésiter à appliquer, même à l'encontre des dispositions de leur loi nationale, les Traités régulièrement invoqués devant eux.

En ce qui touche spécialement le principe du respect des droits acquis en matière d'annexion, la prédominance du Traité sur la loi est d'une telle nécessité que l'on devrait l'admettre alors même que d'autres considérations ne l'au-

(1) *Théorie générale des Traités* Cours de Doctorat, Paris 1918-1921.

(2) V. en ce sens, sous le 1^{er} Empire déjà, Merlin, *Rep. de Juris.* à Traité politique, Jugement § VII bis.

(3) « Personne n'acquiert par l'établissement des lois un droit valable par rapport au Roi même... au lieu que les promesses et contrats donnent un vrai droit à celui envers qui l'on s'est engagé... il peut néanmoins y avoir des actes mêlés de contrat et de loi, comme quand le Roi fait avec un Prince voisin..., quelque Traité qui est publié en même temps pour servir de loi, en tant qu'il renferme des choses que les sujets doivent observer » Grotius, *Droit de la Guerre et de la Paix*, Liv. II, Ch. XIV, § 9.

raient pas déjà établie. Il est certain que, moralement, le respect de ces droits s'impose à l'Etat cessionnaire; mais cette obligation morale ne peut en politique, se transformer en *impératif catégorique*: seule la contrainte résultant du Traité pourra assurer son respect, et cette contrainte se justifie d'autant mieux qu'elle représente de la part de l'Etat démembré le dernier acte de souveraineté en faveur de ses anciens sujets.

III. — Il faut reconnaître pourtant que la jurisprudence est nettement hostile à la prédominance du Traité sur la loi. Ainsi les tribunaux italiens méconnaissent généralement une Convention internationale en désaccord avec la loi (1). De même, chez nous, les tribunaux n'ont jamais accueilli les prétentions basées sur le Traité de Turin, ou plus spécialement sur l'article 7 de la Convention du 23 août 1860, quand celles-ci étaient de nature à faire obstacle à une loi dont l'application était jugée nécessaire (2); par contre, ils invoquent volontiers les Traités quand ils sont conformes à notre législation ou peuvent fournir un argument en faveur de son application (3).

Mais là est pourtant le point capital de l'effort à accomplir. C'est seulement quand on aura définitivement admis que les droits acquis invoqués en matière d'annexion résultent des Traités et que les dispositions de ces Traités doivent l'emporter sur celles de la loi nationale que ces droits jouiront

(1) Cf. *Annali di Giuris. italiana*, T. 7. 2, 98 V. en ce sens G. Carazza Amari, *Trattato sul Diritto int. pub. di pace* Milano. 1875, 2^e ed. P. 81.

(2) V. par exemple Nice, 17 juillet 1907 *suprà* p. 99.

(3) C. A. Aix, 29 mai 1915, *suprà* p. 74.

d'une garantie certaine et pourront sûrement être invoqués. Contre tous les droits que le Traité a spécialement consacré ou a fait naître, il est vain de vouloir soulever des questions d'ordre public ou de rechercher toute autre espèce de limitation, car le Traité, loi positive de l'Etat, contribue pour sa part à créer et à fixer cet ordre public que l'on veut justement dresser contre lui: la réintégration de l'Alsace-Lorraine n'a pas eu pour conséquence immédiate de rendre exécutoire en ces Provinces toutes nos lois d'ordre public. Mais, par contre, c'est également dans le Traité que l'on doit rechercher la limitation précise de nos droits acquis, car leur force exceptionnelle doit avoir pour corollaire une interprétation très rigoureuse des textes qui les établissent.

Il est intéressant de noter une proposition de loi déposée dans les premiers jours de juin à la Commission des affaires étrangères du Sénat américain par le Sénateur KELLEY (1). Elle a pour but d'assurer le respect dans les différents Etats des droits conférés à des étrangers par Traités, même lorsqu'ils sont en conflit avec les lois particulières des Etats. Il vaudrait certes mieux qu'une pareille loi soit inutile et que les Tribunaux, d'eux-mêmes, aient déjà consacré ses principes; mais en l'état de la jurisprudence générale, cette initiative du législateur, qui vient restreindre sa toute puissance et reconnaître la prédominance des Traités sur ses propres créations, fortifie singulièrement les opinions précédemment exposées.

(1) *Journal des Débats*, 4 juin 1921.

CHAPITRE IV

La durée du respect des droits acquis en matière d'annexion

Si la théorie proclame infiniment respectables les droits acquis invoqués en suite d'une annexion, elle ne doit pas cependant faire perdre de vue l'enseignement des faits qui domine cette étude. Les droits acquis ne jouissent pas en pratique du respect absolu que leur reconnaît la rigueur théorique, et il est fréquent que des droits d'abord respectés comme droits acquis soient violés par la suite et méconnus au profit de dispositions nouvelles de la loi. Alors que les anciens Traités surtout fournissent des exemples aussi nombreux que variés de droits dont le maintien est garanti « in perpetuum », on ne rencontre pas un seul de ces droits survivant encore, immuable, aux attaques législatives. Tôt ou tard, tous les droits acquis dont le maintien est garanti à des populations annexées sont destinés à périr.

Si cette constatation est pénible en un certain sens, on ne saurait cependant chercher à s'y dérober et la combattre absolument. La fixité et l'irrévocabilité sont des éléments opposés par essence à la nature du Droit, qui est variable et, en définitive, incertain. D'autre part, quelques respectables que soient les droits des populations annexées, il faut bien reconnaître que ceux de l'Etat, représentant tous les

autres citoyens, doivent être aussi sauvegardés: l'établissement de privilèges est contraire aux exigences sociales et à nos conceptions modernes de l'Etat. Il est donc très juste, après avoir reconnu aux droits acquis le respect qui leur est dû, de rechercher comment disparaît la nécessité de ce respect.

La théorie des droits acquis invoqués en matière d'annexion n'est pas suffisamment délimitée si l'on envisage seulement la formation du droit. Alors, il est vrai, le droit semble naître absolu, dans les limites du traité, puisque toutes les barrières que l'on cherche à lui opposer, celle de l'ordre public notamment, ne peuvent prévaloir contre lui. Mais que devient ce droit nouveau quand il est lancé dans le monde juridique? Ne rencontre-t-il pas *dans le temps* des limites précises, capables d'atteindre sa vitalité, et qui vont l'empêcher de se perpétuer à jamais, absolu et constant?

M. Pillet a étudié, à propos des droits acquis en général, les causes d'extinction de ces droits (1). Il a établi:

1^o que le droit acquis disparaît après avoir produit ses effets;

2^o qu'il disparaît encore par le fait d'une cause nouvelle, acte juridique nouvellement conclu, et lui aussi internationalement acquis.

Ces deux causes d'extinction se retrouvent certainement dans la plupart des droits acquis examinés, spécialement quand il s'agit de droits antérieurs à l'annexion consolidés par le traité. De même que les droits sont détruits par leur

(1) *Principes...* § 312.

exercice, ils peuvent encore disparaître à la mort du titulaire: c'est ce qui a lieu dans le cas des fonctionnaires, des prêtres par exemple, en faveur de qui le maintien de certaines situations a pu être garanti à vie. Mais l'aspect général du respect des droits acquis dans l'annexion, et le fait que ces droits sont garantis par des actes internationaux entraîne, en l'espèce, des situations particulières. De ce qu'un droit acquis est garanti par un Traité, il faut conclure qu'il n'est plus soumis à l'omnipotence légale; il en résulte que le droit nouveau qui pourra être internationalement acquis pour détruire celui né lors de l'annexion devra résulter non d'une loi (nationale ou étrangère) mais bien d'un nouveau traité.

Admettre qu'un fait postérieur puisse juridiquement détruire des droits acquis invoqués en suite d'une annexion, ce n'est pas méconnaître la garantie que les actes diplomatiques intervenus ont assuré à ces droits. Le principe du respect ne peut concerner que la subsistance et non l'éternité des droits. En dehors même des modifications que des accords internationaux peuvent entraîner à l'égard des populations annexées, la législation particulière de l'état annexant vient parfois, à elle seule, sans nier les droits acquis, les atteindre dans leurs modalités. Les *bandites* sont à ce point de vue un exemple caractéristique.

La propriété des *bandites* constitue en faveur des titulaires, un droit acquis certain: celui-ci a eu pour effet d'assurer, après 1860, la subsistance des *bandites* en faveur des ayants droits. Le fait même que les *bandites* existent toujours malgré nos lois qui n'auraient pas permis leur établissement, prouve que le droit acquis a été respecté, et dès lors la théorie du

respect se trouve satisfaite. Ce n'est qu'après s'être ainsi préalablement incliné devant des droits étrangers que notre législation peut ensuite agir. Mais elle ne peut pas être invoquée pour nier le droit, car sans cela la subsistance du droit serait impossible, seulement pour le déterminer: c'est pourquoi lorsqu'on veut aujourd'hui rechercher la nature du droit de *bandite*, nos codes doivent certainement nous diriger. L'existence des *bandites* est un fait juridique, fait qui résulte de la théorie du respect des droits acquis en matière d'annexion; lorsqu'on veut rechercher la nature du droit qu'on ne nie pas, on ne porte pas atteinte à ce droit: on rend seulement son existence possible au contact journalier de la législation nouvelle dans laquelle il doit dorénavant se mouvoir. De ce qu'un acte de 1432 a été rédigé comme transmettant un fonds « à emphytéose perpétuelle et à capte », on est nullement obligé de décider que ce fonds est toujours tenu à emphytéose: ce serait une interprétation à la fois trop excessive et trop simpliste de la théorie des droits acquis. Si ce que nous qualifions aujourd'hui emphytéose, ou droit d'usage, ne correspond plus à ce qui avait été établi sous ce nom, il serait absolument ridicule de pousser le souci de l'interprétation littérale et du respect des textes jusqu'à dénaturer un droit, pour le plaisir de conserver sa qualification. C'est pourquoi le respect du droit de *bandite* n'empêche nullement de changer aujourd'hui la classe dans laquelle ce droit doit être placé. Puisqu'il offre telles et telles caractéristiques, ce droit est un droit de propriété. C'est pour ces raisons que l'étude du droit de *bandite* a été précédemment poussée quelque peu. Elle permet de voir comment un

droit acquis arrive à se trouver en contact actif avec nos lois, qui ne perdent pas tout effet à son égard, et auxquelles on a recours justement parce que le droit est maintenu et respecté.

Dans la question des chapellenies il n'en était pas de même. Il s'agissait en l'espèce de la subsistance de corps moraux garantie par Traités, et lorsque l'on a anéanti ces corps moraux en utilisant la loi de 1905, c'est absolument comme si l'on avait méconnu les *bandites* en arguant des textes révolutionnaires affranchissant la propriété foncière.

Tous les droits possédés par les citoyens annexés ne sont pas de même nature. A côté des droits acquis certains et antérieurs à l'annexion (tels que des droits de propriété, des droits sur une succession, des situations d'état...), qui sont déjà entrés véritablement dans des patrimoines, il y a des droits qui sont pour ainsi dire à *venir*, simplement promis aux populations en vue de la satisfaction de leurs besoins futurs. C'est le cas des droits concédés par les traités eux-mêmes, se rapportant d'ailleurs pour la plupart à des situations de droit public. Ces droits nés du traité peuvent constituer de véritables droits acquis, susceptibles d'être invoqués en matière d'annexion. Certes, à prendre les choses dans leur rigueur, il n'y a pas ici un véritable droit acquis, selon le concept général: aussi, à propos de l'examen de certains cas offerts par le Comté de Nice, il a été parlé de *lésion d'intérêt*. Les pêcheurs de Villefranche semblaient seulement pouvoir invoquer un statut juridique *général et impersonnel*. Même alors cependant ces situations étaient à indiquer, car leurs solutions favorables montrent au moins combien s'étend

le principe du respect des droits acquis, puisqu'il déborde de lui-même pour atteindre le domaine des simples intérêts. Tout en constatant que ces solutions sont offertes par le droit public (car l'on peut se demander si le droit privé saurait aussi favorablement protéger les intérêts en jeu), il faut donc au moins retenir qu'en transportant dans l'ordre des lésions d'intérêts le principe du respect des droits acquis, on possède, en droit public, une base excellente de recours gracieux.

Il est incontestable que les habitants de Chambéry n'ont aucun droit acquis au maintien de la Cour d'Appel, que les zoniers n'ont aucun droit acquis au maintien des zones, si l'on entend « droit acquis » dans le sens du droit privé. Le principe du respect des droits acquis puise sa force principale en ce qu'il se ramène pratiquement à la non-rétroactivité des lois; or il est certain qu'une loi qui transforme l'organisation judiciaire d'un pays ou son régime douanier n'est pas une loi rétroactive, car elle doit s'appliquer essentiellement à l'avenir, et ne réagit à aucun moment sur le passé (1). Ce serait le cas de rappeler ici les paroles de Portalis au Corps Législatif: « Détruire une institution qui existe, ce n'est certainement pas faire une loi rétroactive, car si cela était, il faudrait dire que les lois ne peuvent rien changer... » (2). Et de même Lassalle: « L'individu ne peut pas planter, en quelque sorte, une pièce dans le terrain juridique, et par là se déclarer souverain et abrité contre toutes les lois futures, cogentes ou prohibitives. Car on ne

(1) La situation particulière des magistrats ou des titulaires d'offices, tout en nécessitant des solutions spéciales ne détruit pas cette affirmation.

(2) Cité par Fenet, t. VI, p. 209.

demande *rien moins qu'une souveraineté individuelle* en demandant qu'un droit acquis persiste encore à une époque ou des lois prohibitives excluront son admissibilité... » (1). Mais, en matière d'annexion, dès que l'on tient compte des faits (et alors même qu'on n'aurait à rappeler que les promesses gouvernementales, spécialement à propos des zones), on doit convenir que si les individus lésés par une disposition législative nouvelle ne peuvent invoquer de véritables droits acquis au sens du droit privé, ils possèdent cependant *quelque chose* de plus que les *expectatives* des civilistes. Or, ce *quelque chose* doit présenter une certaine force, puisque, malgré plusieurs tentatives de suppression, la Cour d'Appel de Chambéry subsiste encore, et puisque si les zones de Savoie sont destinées à disparaître bientôt, c'est « donnant donnant » car l'on prévoit, en dernière analyse, une compensation aussi équitable que possible en faveur des zoniers.

Et ce *quelque chose* repose sur le même fait juridique positif, l'existence d'un Traité ou de conventions, qui, en confirmant un droit antérieurement acquis, donne à ce droit une force toute spéciale. C'est pour cela qu'il a semblé possible d'assimiler ou tout au moins de rapprocher dans la notion générale les droits antérieurs à l'annexion confirmés par le Traité et ceux créés par le Traité lui-même. Mais si l'on envisage la durée du respect de ces droits nouveaux nés de l'annexion, il ne faut pas ici encore confondre la subsistance du droit avec son éternité.

(1) F. Lassalle. *Théorie Systématique des droits acquis...* (Trad. Française... 2 vol. Paris 1904) 1^{re} Partie, III § 7. (T. I. p. 214).

Ces droits se trouvent acquis par des particuliers contre l'état, puisque c'est l'état qui les a concédé par des actes de puissance publique et que les particuliers les ont acquis dans la mesure seulement des concessions gouvernementales. Or, quand l'individu acquiert un droit envers l'Etat ou la société, ce droit « ne devra être valide qu'aussi longtemps que la législation considère un semblable droit comme admissible » (1). Ceci est pour l'ordre interne, dans lequel le droit du sujet ne peut résulter que du vouloir de la collectivité; le droit en quelque sorte se crée continuellement: loin d'être cristallisé, il ne subsiste qu'autant que sa validité est admise par les pouvoirs qui l'ont créé, et disparaît avec le vouloir conforme sur lequel il doit reposer. En transportant ces principes dans l'ordre international, ils signifient qu'un Traité nouveau pourra détruire ce qu'un Traité précédent avait établi; les sujets d'un état ne peuvent se prévaloir indéfiniment de dispositions générales dont la durée est indéterminée, mais la garantie internationale en assure déjà très largement le respect.

Par cette possibilité de destruction juridique, les Gouvernements ne peuvent craindre de voir toujours subsister les droits qu'ils ont dû reconnaître. Or, loin d'être une faiblesse pour la théorie du respect des droits acquis, cette disparition possible entraîne au contraire une force morale considérable: en effet, peut-on défendre un gouvernement qui, par coup de force, se débarrasserait de droits dont il pourrait normalement poursuivre l'extinction? C'est ainsi vers une

(1) Lassalle, *op. cit.* T. I, p. 212.

question de *bonne foi* gouvernementale que se trouve orienté la durée du respect des droits acquis. Les causes qui permettront à un Gouvernement de poursuivre de bonne foi la disparition de droits jadis reconnus sont multiples. Sans qu'il soit possible de les rechercher, il est certain cependant que la subsistance du droit sous la souveraineté originaire semble constituer la force principale du respect obligatoire: l'état annexant doit pouvoir poursuivre la disparition d'un droit acquis lors de l'annexion quand celui-ci ne devrait plus exister d'après ses lois originaires. Il faut certainement condamner, à propos d'une ancienne chapellenie sarde, un jugement qui fait état des lois italiennes postérieures à 1860 (1), car il ne s'agit pas en l'espèce, on l'a vu, d'un droit importé soumis à sa législation d'origine: mais, par contre, la modification survenue dans cette législation aurait motivé parfaitement, en dehors des Tribunaux, la recherche gouvernementale de la disparition du droit.

Bien que les questions relatives à l'Alsace-Lorraine n'aient pas été abordées, il est intéressant, au point de vue général, de rappeler un article du Chanoine Collin, intitulé *Paris-Rome* et paru dans le *Lorrain* en avril 1921. Le Sénateur de la Moselle, envisageant la question du Concordat en Alsace-Lorraine écrivait: « Evidemment il ne peut pas y avoir deux France: celle des libertés conservées et celle des libertés perdues. On en viendra donc un peu plus tard à une rupture du Concordat pour nous aussi sans les injustices et les violences, qui ont douloureusement marqué la séparation

(1) Nice, 13 nov. 1905, *in fine*, (*suprà* p. 108).

française; on lui substituera un statut légal qui nous mette et nous maintienne simplement dans le droit commun... » Ce sera l'évolution d'une situation « à laquelle aujourd'hui nous ne pouvons rien, et qui sera réglée pour nous d'accord avec le Pape et de façon à ne violer ni la justice ni les situations acquises ».

Il est certain en effet que les Alsaciens-Lorrains ne possèdent pas un droit acquis au maintien indéfini du Concordat. Certes celui-ci a survécu à l'annexion en tant que le Traité international portant sur les territoires rendus à la France, comme avait survécu le Concordat Sarde après 1860; mais il ne peut s'imposer à jamais, des négociations avec Rome pourront certainement modifier aussi bien ses modalités que son existence même. Le droit acquis par les populations et plus spécialement par le Clergé Alsacien-Lorrain consiste simplement dans le fait de pouvoir invoquer le Concordat: mais ce droit ne subsiste naturellement qu'aussi longtemps que le Concordat lui-même subsiste internationalement. Le droit est acquis contre le gouvernement Français, lié par un Traité auquel il ne pourrait unilatéralement se dérober: mais il pourra poursuivre internationalement la disparition de ces textes, et alors les droits acquis des Alsaciens-Lorrains disparaîtront.

La disparition du respect nécessaire dû aux droits acquis n'est pas incompatible avec le principe même de ce respect;

A. — En ce qui concerne les droits acquis antérieurement à l'annexion, il faut observer, en règle générale, que ceux-ci appartiennent presque toujours au droit privé, qu'ils règlent en tous cas des rapports individuels. Par le fait que ces droits

sont entrés dans un patrimoine privé, ils suivent le sort de ce patrimoine et disparaîtront avec lui. Même subordonné à la vie humaine le respect de ces droits n'est pas une charge trop lourde pour le gouvernement annexant.

B. — La disparition des droits nés lors de l'annexion est peut-être plus délicate à découvrir. Ce droit réside en l'invocation possible d'un texte. Quand ce texte a été invoqué, quand un particulier a pu l'utiliser, il n'y a pas de difficulté: il s'agit d'un droit exercé, résolu, qui appartient au passé. Mais que dire du droit même à l'invocation du texte? On a conclu précédemment que ce droit semble constituer un droit acquis, car il repose sur une situation toute différente des situations légales, modifiables à tout instant par la loi. En ramenant au Traité le droit reconnu aux populations annexées, ou à certains territoires, on fait échapper ce droit à l'intervention légale qui pourrait à tout moment le modifier: seules des puissances de même ordre que celles qui l'ont institué pourront l'atteindre. Cela ne signifie pas, par exemple, que le régime des zones en Savoie est immuable, mais que pour changer la constitution de ces zones, il faut autre chose qu'une loi ordinaire: un accord international capable d'être opposé juridiquement aux droits nés des Conventions de 1860. Le droit acquis par les populations Savoyennes de la frontière consiste à pouvoir invoquer les traités et conventions relatifs aux zones tant que ces actes internationaux subsistent, et sans qu'une loi nationale puisse les priver du régime qui leur a été reconnu: en ce sens, il est certain que l'existence des zones constitue un droit acquis.

Ainsi, les droits acquis invoqués en suite d'une annexion

se présentent sous un jour tout à fait original, et leur étude systématique fait comprendre absolument le respect qu'ils méritent. Il est vain on l'a vu d'opposer à ces droits acquis une limite externe, celle de l'ordre public notamment: leur seule limite se trouve en eux-mêmes.

A la subsistance du droit cependant il faut assigner des limites extérieures. Une fois lancés dans le monde juridique, les droits acquis n'y vivent pas éternellement. La plupart d'ailleurs disparaissent d'eux-mêmes, soit pour avoir produit tous leurs effets, soit par suite de la mort de leur titulaire, quand ils sanctionnent un droit personnel. Cette disparition « automatique » des droits acquis, qui se régularisent en se résorbant d'eux-mêmes, assure le respect absolu des droits des contemporains de l'annexion, et de tous, ceux-ci sont certainement les plus respectables.

Quand aux droits nés lors de l'annexion, tant que la valeur juridique de l'acte qui les a créés n'a pas été atteinte, ils doivent également se perpétuer. Mais comme l'annexion doit tendre certainement à l'assimilation de la Province à sa nouvelle Patrie, on comprend que ces actes diplomatiques, après avoir conservé toute leur puissance durant une période de transition qu'il appartient aux gouvernements de déterminer, puissent être modifiés. Alors certes les droits acquis en vertu de textes disparus ne seront pas atteints, mais les populations intéressées ne pourront plus se prévaloir de ces textes spéciaux pour acquérir de nouveaux droits.

SOURCES BIBLIOGRAPHIQUES

(En dehors des ouvrages généraux du Droit International)

Sur les effets généraux de l'annexion :

- H. APPLETON, *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré*. (Thèse, Paris, 1894).
- BARTIN, *Les conflits entre dispositions législatives de droit Int. privé*. (*Revue de Droit Int. et de Lég. comparée*, 1898).
- Ch. BRUNET, *Conséquences juridiques de l'annexion de la Savoie et de Nice à la France*. (Paris, 1890).
- CABOUAT, *Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences*. (Thèse, Paris,).
- A. COSSON, *Les cessions de territoires*. (Thèse Nancy, 1900).
- FUNCK-BRENTANO et SOREL, *Précis du droit des gens*. (Paris, 1877).
- GIDEL, *Des effets de l'annexion sur les concessions* (Thèse, Paris, 1904).
- G. GOUPY, *Des droits civils maintenus en cas d'annexion*. (Thèse Paris, 1907).
- J. PERRINJAQUET, *Des annexions déguisées de territoires* (*Revue générale de Droit Int. public*, 1909).
- DAL POZZO, *Opuscoli di un Avvocato milanese...* (Milano, 1817, 7 vol.) ; (vol. III, IV, V : Questioni politico-legali in seguito alle mutazioni politiche del Piemonte).
- R. SELOSSE, *Traité de l'annexion au territoire français...* (1880).
Sur l'Ordre public et les Droits acquis :
- E. ALGLAVE, *Action du Ministère public...* (2^e éd. Paris 1874, Ch. VII).
- E. BARTIN, *Etudes de droit international privé* (Paris 1899, III).
- R. BOISSARIE, *De la notion d'ordre public en droit international privé* (Thèse, Paris, 1888).
- G. DIENA, *De la rétroactivité des dispositions législatives du Droit international privé* (Clunet, 1900).
- DUGUIT, *De la non rétroactivité de la Loi* (*Rev. de Droit Public*, 1910).
- P. FEDOZZI, *Quelques considérations sur l'idée d'ordre public international* (Clunet, 1897).

F. LAURENT, *Droit civil international*, 1880 (Spécialement t. II, § 191 et s. et t. VIII).

A. PILLET, *Sur l'ordre public en droit international privé* (*Annales de l'Ens. Sup. de Grenoble*, 1890).

— *Principes du Droit International privé* (Paris, 1903).

SAVIGNY, *Traité de droit romain* (Trad. Guenau, 1581, liv. III, t. 8).

Cte DE VAREILLES-SOMMIÈRES, *Des lois d'ordre public et de la dérogation aux lois...* (*Revue de Lille*, 1899).

Sur les rapports du Traité et de la Loi :

G. APPERT, *De l'interprétation des Traités diplomatiques au cours d'un procès* (*Clunet*, 1899).

G. DIENA, *Se e in qual misura il diritto interno possa portare limitazioni alle obbligazioni internazionali degli Stati* (Torino, 1901).

L. OLIVI, *De la rétroactivité en droit international* (*Revue de Droit Int. et de Légis. Comparée*, 1892).

A. PILLET, à son Cours.

PRUDHOMME, *La loi territoriale et les Traités diplomatiques* (Paris, 1910).

DE VATTEL, *Le Droit des Gens...* (Londres, 1758, liv. II, ch. XVII).

Paris, le 23 juin 1921.

Vu : Le Président de la Thèse,
A. PILLET.

Vu : Le Doyen,
F. LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	5
PREMIÈRE PARTIE : Le Comté de Nice et l'enseignement des faits	
CHAPITRE I. — Les Mutations territoriales du Comté de Nice..	9
§ 1. — Le Municipe niçard jusqu'au xiv ^e siècle ..	12
§ 2. — Nice à la Savoie	14
§ 3. — De la Révolution Française à 1860.....	24
§ 4. — Le Traité de Turin	31
CHAPITRE II. — Le Droit de Bandite	38
§ 1. — La constitution des Bandites et la terre de Cour.....	38
§ 2. — La nature du droit de Bandite et la loi française.....	46
§ 3. — L'exercice du droit de Bandite et la loi française.....	67
§ 4. — La disparition des Bandites.....	75
CHAPITRE III. — Le Culte	87
§ 1. — Les Corps moraux ecclésiastiques.....	88
A) Chapitres et canotcats	88
B) Associations et Congrégations. Les établissements publics du Culte.....	93
C) Bourses et Chapellenies laïcales.....	100

§ 2. — Les traitements ecclésiastiques. <i>I. Cartelli</i>	110
§ 3. — La propriété des Biens de l'Eglise.....	117
§ 4. — Les rapports avec Rome.....	124
CHAPITRE IV. — Questions diverses de droit public.....	129
A) Lésions d'intérêt	129
B) L'organisation Judiciaire	135
C) La question des Zones	140
CONCLUSION.....	148
DEUXIÈME PARTIE : Le Principe du respect des droits acquis en matière d'annexion.....	151
CHAPITRE I. — Les Droits acquis en matière d'annexion.....	152
CHAPITRE II. — La notion d'ordre public et le principe du respect des droits acquis	170
CHAPITRE III. — La Formule : le Traité et la loi.....	183
CHAPITRE IV. — La durée du respect des droits acquis en matière d'annexion.....	192
BIBLIOGRAPHIE :	
Histoire du Comté de Nice	36
Sur le droit de Bandite.....	85
Sur les questions relatives au culte.....	127
Sur diverses questions de droits publics.....	149
Sur la Doctrine.....	204
